

**HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE
VERWALTUNG UND FINANZEN LUDWIGSBURG**

**Verweisungsverfügungen nach § 27 a Polizeigesetz
- Ein Baustein der nachhaltigen Kriminalitätsbekämpfung?**

Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades einer
Bachelor of Arts (B.A.)
im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Tanja Müller

Studienjahr 2016/2017

Erstgutachter: Frau Prof.'in Dr. Annette Zimmermann-Kreher
Zweitgutachter: Herr PD Thomas Lüdecke

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	II
Abkürzungsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	V
Verzeichnis der Anlagen	VI
1 Einleitung	1
2 Aktuelle Herausforderungen bei der Sicherung des öffentlichen Raumes.....	3
2.1 Statistik über die Kriminalitätslage in Baden- Württemberg	3
2.2 Terrorismusbekämpfung	6
2.3 Bewältigung der Flüchtlingssituation	7
2.4 Nachhaltige Kriminalitätsbekämpfung	9
3 Historische Betrachtung	11
3.1 Inhalt der Generalklausel	11
3.1.1 § 1 Abs. 1 PolG: Aufgabenzuweisung.....	12
3.1.2 § 3 PolG: Allgemeine Befugnisnorm	14
3.2 Erfordernis des § 27 a PolG	15
3.3 Zwischenergebnis	17
4 Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG	19
4.1 Absatz 1: Der Platzverweis	20
4.1.1 Tatbestandsvoraussetzungen.....	21
4.1.2 Rechtsfolge	22
4.1.3 Tangierte Grundrechte	23
4.2 Absatz 2: Das Aufenthaltsverbot	24
4.2.1 Tatbestandsvoraussetzungen	25

Inhaltsverzeichnis

4.2.2 Rechtsfolge	27
4.2.3 Tangierte Grundrechte	27
4.3 Absatz 3 S. 1: Der Wohnungsverweis	30
4.3.1 Tatbestandsvoraussetzungen	32
4.3.2 Rechtsfolge	34
4.3.3 Tangierte Grundrechte	35
4.4 Absatz 3 S. 2: Das Rückkehrverbot / Annäherungsverbot	38
4.4.1 Tatbestandsvoraussetzungen	39
4.4.2 Rechtsfolge	40
4.4.3 Tangierte Grundrechte	41
4.5 Absatz 4: Die Befristung der Maßnahmen	41
4.6 Absatz 5: Datenübermittlung	43
4.7 Adressat	44
4.8 Zuständigkeit	44
 5 Experteninterviews zur Nachhaltigkeit der Verweise des § 27 a PolG	 46
5.1 Aufbau und Inhalt	47
5.2 Durchführung/ Ablauf	48
5.3 Auswertung	49
 6 Fazit	 56
 Anlagen	 58
Literaturverzeichnis	59
Erklärung des Verfassers	63

Anmerkung: Im Rahmen dieser Arbeit wurde auf geschlechtsneutrale Formulierungen aus Gründen der Lesbarkeit weitgehend verzichtet. Im Text sind jedoch immer sowohl das weibliche als auch das männliche Geschlecht gemeint.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BW	Baden- Württemberg
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EM	Europameisterschaft
Gem.	Gemäß
GewSchG	Gewaltschutzgesetz
GG	Grundgesetz
h.M.	herrschende Meinung
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
IM	Innenministerium
KOD	Kommunaler Ordnungsdienst
m.E.	meines Erachtens
PolG	Polizeigesetz
Rn.	Randnummer
StGB	Strafgesetzbuch
VG	Verwaltungsgericht

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Straftaten von 2006 bis 2015.....4

Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung von 2006 bis September 2015...5

Verzeichnis der Anlagen

Anlage 1:

Ergebnisse der R+V Angststudie 2016

Anlage 2:

Entwurf des Koalitionsvertrages zwischen Bündnis 90/ Die Grünen BW und der CDU BW, 2016 - 2021

Anlage 3:

Pressemitteilung des Innenministeriums BW vom 24.03.2016: „Polizeiliche Kriminalstatistik 2015“

Anlage 4:

Polizeiliche Kriminalstatistik 2015

Anlage 5:

Kriminalitätslagebild 2015 des Polizeipräsidiums Heilbronn

Anlage 6:

Bevölkerungsentwicklung in den Regierungsbezirken BW und Deutschland

Anlage 7:

Spiegel- Online Artikel vom 14.11.2015: „Überblick: Der Terror, die Opfer, die Reaktionen“

Anlage 8:

Spiegel- Online Artikel vom 22.03.2016: „Anschläge in Brüssel: Der Terror trifft das Machtzentrum der EU“

Anlage 9:

Spiegel- Online Artikel vom 26.07.2016: „Süddeutschland: Woche der Gewalt provoziert neue Flüchtlingsdebatte“

Anlage 10:

Pressemitteilung des Innenministeriums BW vom 06.02.2015: „Anonymes Hinweisaufnahmesystem der Polizei in BW erweitert“

Anlage 11:

Pressemitteilung des Innenministeriums BW vom 01.02.2016: „Innenminister der SPD- regierten Länder verabschieden Stuttgarter Erklärung zur Bewältigung der Flüchtlingssituation, gegen Terrorismus, Hetze und Extremismus“

Anlage 12:

Spiegel- Online Artikel vom 05.01.2016: „Silvester- Übergriffe und die Folgen: Eine Nacht in Köln“

Anlage 13:

Pressemitteilung des Innenministeriums BW vom 08.01.2016: „5- Punkte- Plan nach sexuellen Übergriffen in der Silvesternacht“

Anlage 14:

Pressemitteilung des Innenministeriums BW vom 22.01.2016: „Polizei ist für die Fasnet gerüstet“

Anlage 15:

Wortprotokoll des Interviews mit Herrn Werner

Anlage 16:

Wortprotokoll des Interviews mit Herrn Nürnberger

Anlage 17:

Interviewleitfaden des Interviews mit Herrn Nürnberger

Anlage 18:

Interviewleitfaden des Interviews mit Herrn Werner

1 Einleitung

„2016 ist das Jahr der Ängste.“¹ Dieses Kommentar trifft das Ergebnis der Ängste- Studie 2016 der „R + V Versicherung“ auf den Punkt. Nachdem in den letzten Jahren eher die Sorge um Geld, Gesundheit und unsere Umwelt auf den ersten Rangplätzen der Studie standen, sind es in diesem Jahr weitaus schwerwiegendere Ängste in Zusammenhang mit Terror, Extremismus und der Flüchtlingskrise.² Besonders die Terroranschläge der vergangenen Monate versetzten das ganze Land in Angst und erhöhten das Bedrohungsgefühl der Bürger immens. Die Angst vor Terror erhöhte sich von 51 % im vergangenen Jahr auf 73 % in diesem Jahr und wurde zum Platz eins der Studie.³ Auf dem zweiten Platz liegt nun die Beruhigung durch politischen Extremismus mit 68 %, dicht gefolgt von der Angst vor Spannungen zwischen Deutschen und in Deutschland lebenden Ausländern mit 67 %.⁴ Dabei ist es doch eigentlich gerade Kernaufgabe des Staates Sicherheit zu gewährleisten und eine Gesellschaft zu schaffen, in der sich Menschen frei und sicher fühlen können.⁵ Mit immer wieder neuen Gesetzänderungen und Gesetzesvorlagen versucht man schon seit Jahren die Kriminalität im öffentlichen Raum zu bekämpfen. So auch mit der Einführung des § 27a PolG im Jahr 2008, in diesem nun die Maßnahmen Platzverweis, Aufenthaltsverbot, Wohnungsverweis sowie Rückkehr- und Annäherungsverbot speziell geregelt werden.

Diese Arbeit hat sich im Rahmen der Fragestellung „Die Verweisungsverfügungen des § 27 a PolG- Ein Baustein der nachhaltigen Kriminalitätsbekämpfung?“ zum Ziel gesetzt, die Wirksamkeit von Maßnahmen des § 27 a PolG in Bezug auf die Bekämpfung der Kriminalität im öffentlichen Raum, sowohl bei Straftaten als auch bei Ordnungsstörungen unterhalb

¹ Schmidt, Ergebnisse der Ängste- Studie 2016, Anlage 1 S. 2.

² Vgl. Ergebnisse der Ängste- Studie 2016, Anlage 1 S. 2.

³ Vgl. Ergebnisse der Ängste- Studie 2016, Anlage 1 S. 2, 4.

⁴ Vgl. Ergebnisse der Ängste- Studie 2016, Anlage 1 S. 2, 4.

⁵ Vgl. Entwurf des Koalitionsvertrages zwischen Bündnis 90/ Die Grünen und CDU, 2016 – 2021, Anlage 2 S. 59.

1. Einleitung

der Grenze der Strafbarkeit, zu untersuchen und herauszufinden, inwiefern diese Maßnahmen den Ängsten der Bürger entgegenwirken können.

Um einen Gesamtzusammenhang herzustellen, werden zu Beginn die aktuellen Herausforderungen bei der Sicherung des öffentlichen Raumes erörtert. Der zweite Teil beschäftigt sich damit, die historische Entwicklung der Verweisungsverfügungen herauszuarbeiten und anschließend die Maßnahmen Platzverweis, Aufenthaltsverbot, Wohnungsverweis sowie Rückkehr- und Annäherungsverbot voneinander abzugrenzen und nachfolgend bezüglich ihrer grundrechtlichen Relevanz hin zu beleuchten. Im Anschluss wird auf die Fragestellung der Nachhaltigkeit der Verweisungsverfügungen eingegangen. Die Grundlage dieser Untersuchung bieten zwei Experteninterviews mit Vertretern des Polizeivollzugsdienstes und der Polizeibehörde. Die Erkenntnisse der Experteninterviews fließen bereits in den Punkten 3 und 4 ein, werden jedoch erst in Punkt 5 ausgewertet.

Die Arbeit schließt mit einem Fazit über die gewonnenen Erkenntnisse der untersuchten Thematik ab.

2 Aktuelle Herausforderungen bei der Sicherung des öffentlichen Raumes⁶

2.1 Statistik über die Kriminalitätslage in Baden- Württemberg

„Baden- Württemberg ist das sicherste Bundesland in ganz Deutschland“⁷, so Innenminister Reinhold Gall am 24. März 2016 bei der Vorstellung der Polizeilichen Kriminalstatistik für 2015 in Stuttgart. In Bezug auf die Kriminalitätsbelastung 2015 (5.761 Straftaten pro 100.000 Einwohner) erzielte Baden- Württemberg den besten Wert im Vergleich zu den anderen Bundesländern.

Gemäß der Aussagen⁸ des IM BWs erhöhte sich die Zahl der Straftaten im Jahr 2015 auf 617.365 Fälle, jedoch sollten ausländerrechtliche Verstöße, wie beispielsweise die Verletzung der Meldepflicht, nicht berücksichtigt werden, da es sich hierbei um keine Straftat handelt, die die Sicherheit der Bürger bedroht. Somit ist von 593.464 Fällen auszugehen und es liegt eine Erhöhung gegenüber dem Vorjahr um 2,2 % vor. Inwieweit diese Erhöhung mit der aktuellen Flüchtlingssituation zusammenhängt, darauf wird in Punkt 2.3 dieser Arbeit eingegangen.

Zu den in folgender Tabelle und dazugehörigem Diagramm berücksichtigten Straftaten gehören:⁹

- Straftaten gegen das Leben
- Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung
- Roheitsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit
- Diebstahl
- Vermögens- und Fälschungsdelikte
- Sonstige Straftatbestände nach dem StGB
- Strafrechtliche Nebengesetze

⁶ Als „öffentlicher Raum“ bezeichnet man durch Widmung geschaffene Straßen, Wege und Plätze und die dem allgemeinen öffentlichen Verkehr eröffneten privaten Räume; vgl. Schoch, Behördliche Untersagung „unerwünschten Verhaltens“, JURA, S. 858.

⁷ Gall, Pressemitteilung vom 24.03.2016, Anlage 3 S. 1.

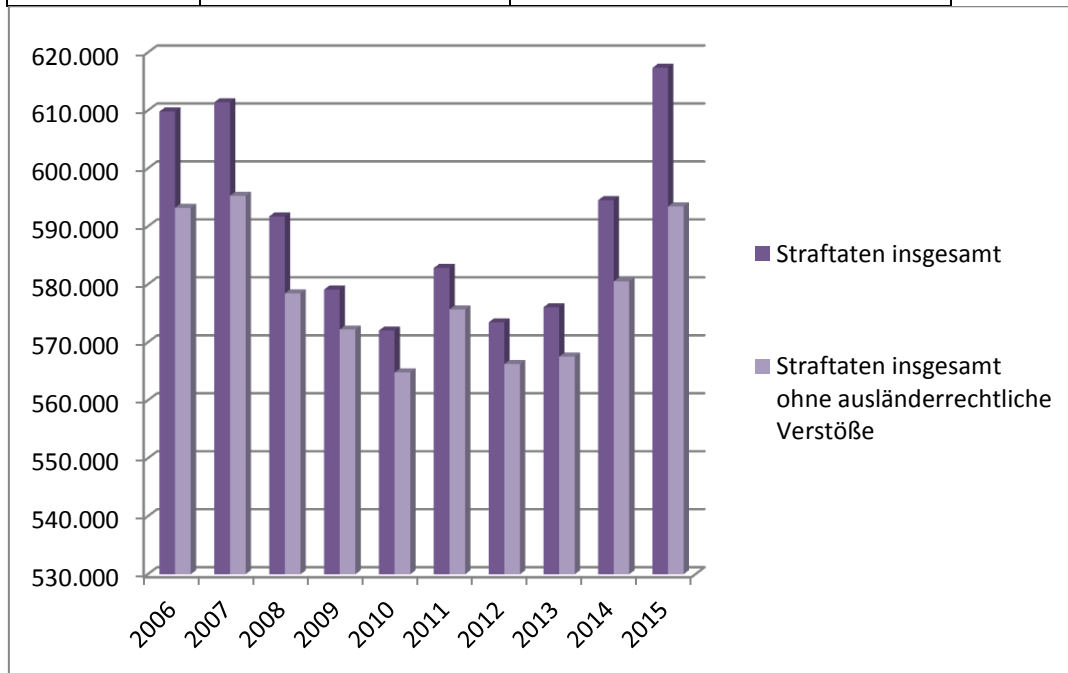
⁸ Vgl. Pressemitteilung vom 24.03.2016, Anlage 3 S. 1; Polizeiliche Kriminalstatistik, Anlage 4 S. 1.

⁹ Vgl. Polizeipräsidium Heilbronn, Kriminalitätslagebild 2015, Anlage 5 S. 48.

2. Aktuelle Herausforderungen bei der Sicherung des öffentlichen Raumes

Abbildung 1: **Entwicklung der Straftaten von 2006 bis 2015**

	Straftaten insgesamt	Straftaten insgesamt ohne ausländerrechtliche Verstöße
2006	609.837	593.213
2007	611.433	595.295
2008	591.736	578.453
2009	579.112	572.217
2010	572.049	564.808
2011	582.844	575.689
2012	573.459	566.281
2013	576.067	567.547
2014	594.534	580.511
2015	617.365	593.464



Eigene Darstellung nach der Anlage zur Pressemitteilung des IM BW vom 24.03.2016¹⁰

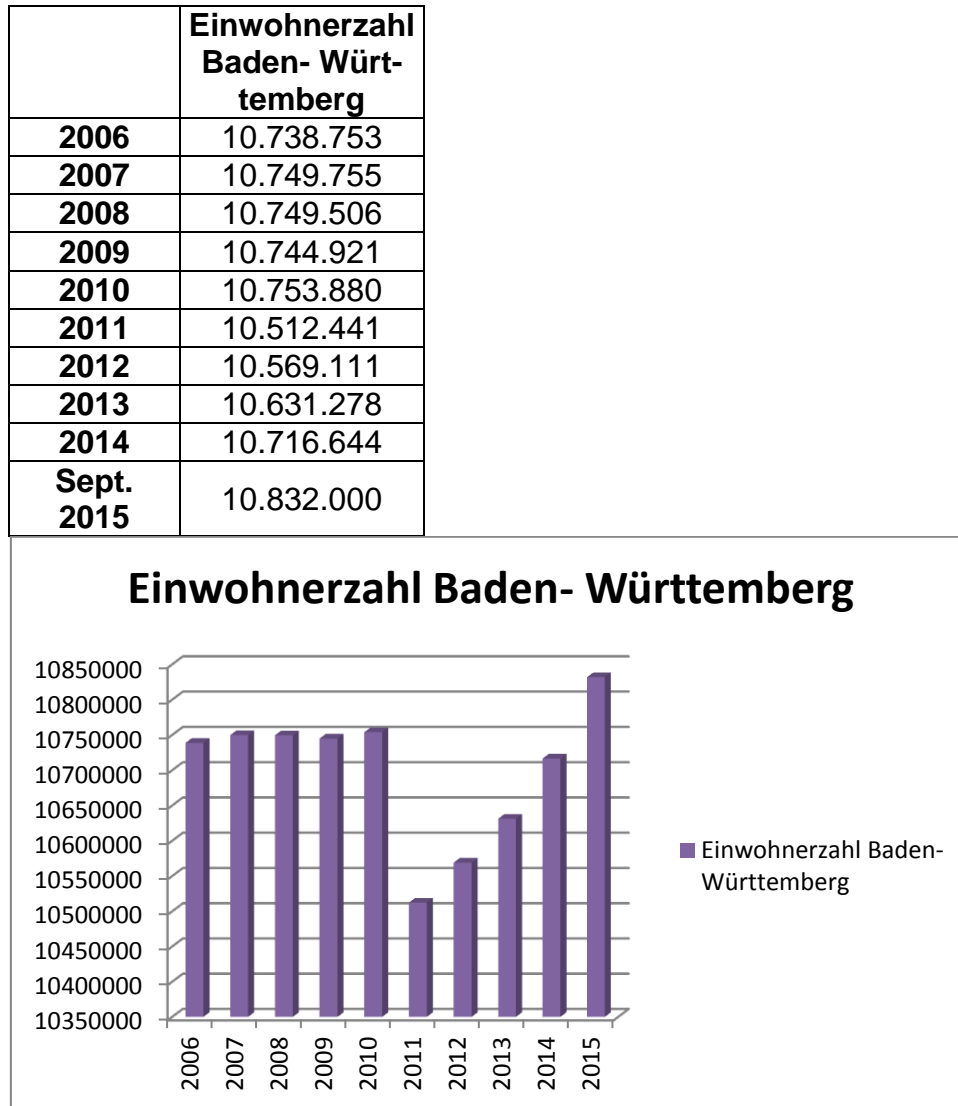
Anhand dieser Darstellung ist zu erkennen, dass in den Jahren 2008 bis 2013 die Zahl der Straftaten ohne ausländerrechtliche Verstöße deutlich weniger wurden. Vergleicht man jedoch die Jahre 2006 und 2015 ist kaum ein Unterschied zu erkennen. Zu beachten ist, dass die Bevölkerungsentwicklung in Baden- Württemberg im Zusammenhang mit diesen Zahlen

¹⁰ Vgl. Anlage zur Pressemitteilung vom 24.03.2016, Anlage 3.

2. Aktuelle Herausforderungen bei der Sicherung des öffentlichen Raumes

ebenso eine große Rolle spielt, wie in folgender Abbildung dargestellt wird.

Abbildung 2: **Bevölkerungsentwicklung von 2006 bis September 2015**



Eigene Darstellung anhand der Tabelle der Bevölkerungsentwicklung in Baden- Württemberg des Statistischen Landesamts BW, <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/BevoelkGebiet/Bevoelkerung/LRt0115.jsp> (22.08.2016), Anlage 6 S. 2,3

Vergleicht man den Bevölkerungszuwachs von 2006 bis 2015 und die dennoch gleichbleibende Anzahl an Straftaten in den beiden Jahren, ist ein deutlicher Rückgang an Straftaten zu erkennen. Eine Erklärung für diesen Erfolg ist die effektive und präventive Kriminalitätsbekämpfung: Straftaten in allen Deliktsbereichen werden konsequent verfolgt, Ord-

2. Aktuelle Herausforderungen bei der Sicherung des öffentlichen Raumes

nungsstörungen werden frühzeitig entgegengewirkt sowie eine generell zielgerichtete und zeitgemäße Vorbeugung, insbesondere durch bürger-nahe Polizei, führt zu diesem Erfolg.¹¹

Dennoch müssen die Regierung und besonders die Polizei den aktuellen und neuen Herausforderungen konsequent entgegenwirken, um eine Gesellschaft, in der sich Menschen frei und sicher fühlen können, zu gewährleisten.¹² Welche die wichtigsten Herausforderungen sind und wie man versuchen wird diese zu bewältigen, werden in den Punkten 2.2 bis 2.4 dargestellt.

2.2 Terrorismusbekämpfung

Seit den Anschlägen 2001 in New York stand in den vergangenen Jahren auch immer wieder Europa im Fokus der islamistischen Terroranschläge. Die Anschlagsserien in Paris am 13. November 2015¹³, in Brüssel am 22. März 2016¹⁴ und nicht zuletzt die Anschläge in der von den Medien so genannten „Terrorwoche“ in den deutschen Städten¹⁵ Würzburg und Ansbach sind nur vier der jüngsten Anschläge der vergangenen Monate, die auf erschreckende Weise verdeutlichten, dass von fanatisierten Personen eine erhebliche Gefahr ausgehen kann. Die Konsequenz ist, dass Menschen verunsichert sind und Angst haben an öffentlichen Veranstaltungen teilzunehmen, geschweige denn überhaupt Orte mit Menschenmengen zu besuchen.

Beunruhigend ist nicht nur die Zunahme von potenziellen Kämpfern aus Europa und anderen nichtmuslimischen Staaten in Deutschland, sondern auch die Anzahl Deutscher, die sich mit terroristischen Vereinigungen verbunden fühlen. Mehr als 600 Islamisten aus Deutschland, davon etwa 30

¹¹ Vgl. Polizeiliche Kriminalstatistik, Anlage 4 S. 2.

¹² Vgl. Entwurf des Koalitionsvertrages zwischen Bündnis 90/ Die Grünen und CDU, 2016 – 2021, Anlage 2 S. 59.

¹³ Vgl. Spiegel-Online, Überblick: Der Terror, die Opfer, die Reaktionen, Anlage 7 S. 1, 2.

¹⁴ Vgl. Spiegel-Online, Anschläge in Brüssel, Anlage 8 S. 1, 2.

¹⁵ Vgl. Spiegel-Online, Süddeutschland: Woche der Gewalt, Anlage 9 S. 1.

2. Aktuelle Herausforderungen bei der Sicherung des öffentlichen Raumes

Personen aus BW, sind, laut der Pressemitteilung des IM BW¹⁶, nach Syrien oder den Irak ausgereist.

Die Geschehnisse der letzten Monate und Jahre zeigen wie wichtig eine präventive Terrorismusbekämpfung ist. Terroristische Strukturen müssen frühzeitig aufgedeckt und gewaltbereite sowie islamistisch motivierte Personen erkannt werden.¹⁷ Die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität in Form des international agierenden Terrorismus fordert eine intensive Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden. Insbesondere der Informationsfluss zwischen in- und ausländischen Nachrichtendiensten, aber auch Informationen über Ein- und Ausreisen in das Bürgerkriegsgebiet Syrien/Irak, ist hierfür unerlässlich.¹⁸ Der Entwurf des Koalitionsvertrages¹⁹ der Grün- Schwarzen- Regierung sieht vor, im Landeskriminalamt in der Abteilung Staatsschutz bezüglich dieser Herausforderung zur Sicherung des öffentlichen Raumes eine Einheit einzurichten, die für Observations-, Fahndungs- und Ermittlungsmaßnahmen zuständig ist und diese durchführen wird. Weiter sollen Ermächtigungsgrundlagen im Polizeigesetz geschaffen werden, die eine präventiv- polizeiliche Erhebung von Kommunikationsverbindungsdaten und eine präventive Telekommunikationsüberwachung rechtfertigen sollen. Innenminister Reinhold Gall berichtet außerdem in der Pressemitteilung des IM vom 06. Februar 2016: „Das anonyme Hinweisaufnahmesystem ist für unsere Polizei im Land ein weiterer wichtiger Baustein, der das Sonderprogramm der Landesregierung zur Bekämpfung des islamistischen Terrors in BW ergänzt.“²⁰

2.3 Bewältigung der Flüchtlingssituation

Die Einreise von über eine Millionen Flüchtlingen und Migranten nach Deutschland, stellt sowohl für den Staat als auch für die Gesellschaft eine große Herausforderung dar. In erster Linie geht es besonders den Frauen

¹⁶ Vgl. Pressemitteilung vom 06.02.2015, Anlage 10 S. 1.

¹⁷ Vgl. Pressemitteilung vom 06.02.2015, Anlage 10 S. 1; Entwurf des Koalitionsvertrages zwischen Bündnis 90/ Die Grünen und CDU, 2016 – 2021, Anlage 2 S. 61.

¹⁸ Vgl. Pressemitteilung vom 01.02.2016, Anlage 11 S. 4.

¹⁹ Vgl. Entwurf des Koalitionsvertrages zwischen Bündnis 90/ Die Grünen und CDU, 2016 – 2021, Anlage 2 S. 61.

²⁰ Gall, Pressemitteilung vom 01.02.2016, Anlage 10 S. 1.

2. Aktuelle Herausforderungen bei der Sicherung des öffentlichen Raumes

in unserer Gesellschaft darum, ihr durch die Vorfälle in der Silvesternacht 2015 in Köln²¹ beeinträchtigtes Sicherheitsgefühl wieder herzustellen. In engem Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise steht hier natürlich, dass laut Aussagen der Opfer die Täter überwiegend ausländischer Herkunft gewesen sein sollen. Folglich ist es wichtig, dass staatliche Behörden gerade auch bei Flüchtlingen konsequent handeln müssen. Die Straftaten unter Beteiligung von Asylbewerbern lag in BW im Jahr 2015 bei 30.981 Straftaten (ohne die in Punkt 2.1 genannten ausländerrechtliche Verstöße). Überwiegend handelte es sich bei diesen Fällen um Diebstahl sowie Vermögens- und Fälschungsdelikte, welche in der Situation der Flüchtlinge auf Armutskriminalität hinweisen.²² Zu beachten ist jedoch, dass über die Hälfte der Körperverletzungsdelikte (55,9 %) und der Drogenstraftaten (44,6 %), ausgehend von der Gesamtanzahl der Straftaten im Jahr 2015, in Asylunterkünften erfasst wurden.²³ Die Herkunftsländer der Asylbewerber dürfen bei dieser Betrachtung nicht außer Acht gelassen werden. Flüchtlinge aus Kriegs- und Krisengebieten suchen in Deutschland Schutz und fallen wegen ausländerrechtlichen Verstößen auf. Flüchtlinge aus den Maghreb- Staaten sind eher strafrechtlich auffällig, weshalb bei diesen Fällen angesetzt werden soll und wird. Falsch ist es, alle Flüchtlinge generell als kriminell zu bezeichnen. Allein die Zahl der durch Asylbewerber oder Flüchtlinge begangenen Sexualstraftaten lag lediglich bei 0,8 Prozent.²⁴

Die sozialdemokratischen Innenminister Deutschlands beabsichtigen den Austausch der im Asylverfahren beteiligten Behörden anzutreiben und gerade hinsichtlich der Bleibeperspektive des Asylbewerbers zu beschleunigen.²⁵ Außerdem sollen Flüchtlinge mit klarer Bleibeperspektive die Grundwerte wie Respekt, Toleranz, Gleichberechtigung und Religionsfreiheit vermittelt werden.

²¹ Vgl. Spiegel-Online, Silvester-Übergriffe und die Folgen, Anlage 12 S. 1-3.

²² Vgl. Pressemitteilung vom 24.03.2016, Anlage 3 S. 2.

²³ Vgl. Pressemitteilung vom 24.03.2016, Anlage 3 S. 2.

²⁴ Vgl. Pressemitteilung vom 24.03.2016, Anlage 3 S. 3.

²⁵ Vgl. Pressemitteilung vom 01.02.2016, Anlage 11 S. 3.

2.4 Nachhaltige Kriminalitätsbekämpfung

Die oben bereits genannten Ereignisse und erörterten Themen sowie die Anzahl und der Zusammenhalt dieser Gruppen, die sich durch ihre Dynamik und Dauerhaftigkeit besonders auszeichnet, hatten zur Folge, dass in den letzten Monaten und Jahren das Sicherheitsempfinden vieler Bürger getrübt wurde.²⁶ Verunsicherung und Angst herrscht in der Bevölkerung, gerade wenn sich Menschenmengen auf öffentlichen Plätzen befinden oder öffentliche Veranstaltungen stattfinden. Infolgedessen zählt auch die nachhaltige Kriminalitätsbekämpfung zu den aktuellen Herausforderungen, denen die Regierung und die Polizei sich gegenüber stellen müssen, um Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Vorfeld zu verhindern. Hierzu soll eine Projektgruppe „Sicherer öffentlicher Raum“ beim IM eingerichtet werden, die ein Konzept zur nachhaltigen Kriminalitätsbekämpfung erarbeiten soll.²⁷ Straßenkriminalität, Roheitsdelikte, aber auch die Kriminalität im öffentlichen Nahverkehr sind Kriminalitätsformen, die in der Bevölkerung überwiegend für Verunsicherung sorgen und sollen deshalb besonders berücksichtigt werden. Aber auch Ordnungsstörungen unterhalb der Grenze der Strafbarkeit, wie Pöbeleien oder aggressives Betreten, stehen im Fokus dieses Konzepts.

Weiter entwickelte der Landespolizeipräsident von BW ein 5- Punkteprogramm²⁸, um das Sicherheitsgefühl der Bürger wieder zu stärken und die Entstehung von Angsträumen im öffentlichen Raum zu verhindern. Als Erstes soll der Einsatz der mobilen und stationären Videoüberwachung geprüft und ausgebaut werden, insbesondere bei großen Veranstaltungen wie Karneval. Außerdem wird für eine sichtbare Polizeipräsenz gesorgt, indem Landes- und Bundespolizei an Bahnhöfen und öffentlichen Personennahverkehr vermehrt Streife fahren werden. Vor allem eine konsequente Erteilung von Platzverweisen²⁹ und Aufenthaltsverboten³⁰ soll

²⁶ Vgl. Braun, Freizügigkeit und Platzverweis, S. 33f.

²⁷ Vgl. Entwurf des Koalitionsvertrages zwischen Bündnis 90/ Die Grünen und CDU, 2016 – 2021, Anlage 2 S. 62.

²⁸ Vgl. Pressemitteilung vom 08.01.2016, Anlage 13 S. 1; Pressemitteilung vom 22.01.2016, Anlage 14 S. 1.

²⁹ § 27 a Abs. 1 PolG BW.

2. Aktuelle Herausforderungen bei der Sicherung des öffentlichen Raumes

durch das Programm umgesetzt werden. Gegebenenfalls erfolgt die Durchsetzung dieser Maßnahmen mit Gewahrsamnahme.³¹ Als vierten Punkt weist das 5-Punkteprogramm auf die Bereitstellung von lageorientierten Interventionskräften hin, die bei öffentlichen Veranstaltungen sowohl offen als auch verdeckt eingesetzt werden sollen. Somit wird die Sicherheit der Bürger gewährleistet und Straftäter können sofort festgenommen werden. Zuletzt nennt das Programm die Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs zur Einführung der BodyCam bei Polizeibeamten, um auch deren Schutz sicherstellen zu können.

Die Zunahme dieser dargestellten einzelnen Kriminalitätsformen führt in der Bevölkerung zu dem Gefühl einer wachsenden Bedrohung und Verunsicherung, worauf der Gesetzgeber bereits im Jahr 2008 reagieren wollte. Die Einführung der Verweisungsverfügungen³² des § 27 a PolG als Standardmaßnahme, war nur ein Schritt, um der Kriminalität in BW entgegenzuwirken und den öffentlichen Raum sicherer zu machen.

In Folgendem soll nun § 27 a PolG vorgestellt und erörtert werden, ob und inwieweit gerade diese Maßnahmen zur nachhaltigen Bekämpfung der Kriminalität und der Ordnungsstörungen unterhalb der Grenze der Strafbarkeit förderlich sind.

³⁰ § 27 a Abs. 2 PolG BW.

³¹ § 28 PolG BW.

³² Platzverweis, Aufenthaltsverbot, Wohnungsverweis sowie Rückkehr- und Annäherungsverbot.

3 Historische Betrachtung

Das Polizeirecht ist als Gefahrenabwehrrecht eines der bedeutsamsten Rechtsgebiete zum Schutz natürlicher und privater Personen und bildet die Basis polizeilicher Maßnahmen und Entscheidungen. Vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Polizeigesetzes am 18. November 2008 gab es in BW für die polizeilichen Verweisungsverfügungen weder ein Spezialgesetz außerhalb des Polizeigesetzes noch eine spezielle Regelung bzw. Standardmaßnahme innerhalb des Polizeigesetzes. Die genannten polizeilichen Maßnahmen wurden bis dato mit Billigung der Rechtsprechung³³ und Literatur³⁴ auf die polizeiliche Generalklausel³⁵ gestützt.

3.1 Inhalt der Generalklausel

Die polizeiliche Generalklausel als solche ist subsidiär zu behandeln.³⁶ Das heißt, sie greift nicht sofern es ein Spezialgesetz innerhalb oder außerhalb des Polizeigesetzes gibt und dieses Spezialgesetz den vorliegenden Sachverhalt abschließend regelt.³⁷ Der Gesetzgeber kann jedoch nicht alle eventuell auftretenden Gefahren und insbesondere nicht die stetige Änderung der sozialen Verhältnisse und Anschauungen der Gesellschaft vorhersehen und gleichermaßen detailliert gesetzlich regeln.³⁸ Folglich findet die Generalklausel auch Anwendung bei eher komplexen und atypischen Gefahrenlagen und besitzt somit eine bedeutende Auffangfunktion. Sie konkretisiert Gebots- und Verbotsnormen innerhalb des Poli-

³³ Vgl. VG Karlsruhe, 14.02.2001, AZ: 4 K 3227/00, BeckRS 2001; VGH Mannheim, NVwZ- RR 1998, S. 428; VGH Mannheim, NJW 2005, S.88; VGH BW, VBIBW 2005, S. 139.

³⁴ Vgl. Braun, Freizügigkeit und Platzverweis, S.27; Merten, Die Polizei 2002, S.18; Würtenberger, Polizeirecht, Rn. 307; Trurnit, VBIBW 2009, S.205; Huttner, Handbuch für die Ortspolizeibehörden, Rn. 38.

³⁵ Polizeiliche Generalklausel: §§ 3, 1 Abs. 1 PolG.

³⁶ Vgl. Würtenberger, Polizeirecht, Rn. 250; Stephan, Polizeigesetz, §1, Rn. 8; Zeitler, Polizeirecht, Rn. 167; Belz, Polizeigesetz, §3, Rn. 2; Ruder, Polizeigesetz, Rn. 285.

³⁷ Vgl. Würtenberger, Polizeirecht, Rn. 250; Stephan, Polizeigesetz, §3, Rn. 7.

³⁸ Vgl. Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, §3, Rn. 49.

3. Historische Betrachtung

zeigesetzes zu einer Ermächtigungsgrundlage, da sie alleine keinen Eingriff rechtfertigen würden.³⁹

Die polizeiliche Generalklausel ist in Rechtsprechung sowie Schrifttum umfassend behandelt und als solche unstrittig. Sie wird deshalb im Nachfolgenden kurz vorgestellt.

3.1.1 § 1 Abs. 1 PolG: Aufgabenzuweisung

„Die Polizei hat die Aufgabe, von dem einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird, und Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist. Sie hat insbesondere die verfassungsmäßige Ordnung und die ungehinderte Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte zu gewährleisten.“⁴⁰

Der § 1 Abs. 1 PolG stellt die allgemeine Aufgabenzuweisungsnorm dar und beinhaltet die Tatbestandsvoraussetzungen als Kern des Gefahrenabwehrrechts. Dieser Paragraph allein ermächtigt aber nicht zu einer konkreten Maßnahme, sondern benötigt hierzu eine zusätzliche Befugnisnorm, die Inhalt, Zweck und Ausmaß des Eingriffs festlegt (siehe Punkt 3.1.2).⁴¹ Voraussetzung für eine auf die Generalklausel gestützte polizeiliche Maßnahme ist, dass ein polizeiliches Schutzgut⁴² gefährdet ist.

Der Begriff der öffentlichen Sicherheit ist ein unbestimmter Rechtsbegriff und wird im Polizeigesetz nicht ausdrücklich definiert. Der allgemeinen Ansicht aus Rechtsprechung⁴³ und Schrifttum⁴⁴ zufolge, umfasst der Begriff sowohl die Individualrechtsgüter der Unversehrtheit von Leben, Gesundheit, Ehre, Freiheit, Eigentum und Vermögen der Bürger, als auch die Gemeinschaftsgüter der Unverletzlichkeit des Staates, seiner Einrichtun-

³⁹ Vgl. Würtenberger, Polizeirecht, Rn. 252; Stephan, Polizeigesetz, §1, Rn. 8, §3, Rn. 9; Belz, Polizeigesetz, §3, Rn. 4.

⁴⁰ § 1 Abs. 1 PolG BW.

⁴¹ Vgl. Belz, Polizeigesetz, §1, Rn. 2.

⁴² Die polizeilichen Schutzgüter sind die öffentliche Sicherheit und die öffentliche Ordnung.

⁴³ Vgl. VGH Mannheim, 29.09.2008, AZ: 13 S 2380/07, BeckRS 2009; EuGH, 06.03.2012, AZ: C-348/09, Ziffer 22.

⁴⁴ Vgl. Würtenberger, Polizeirecht, Rn. 399; Stephan, Polizeigesetz, §1, Rn. 41; Zeitler, Polizeirecht, Rn. 170-178; Belz, Polizeigesetz, §1, Rn. 7; Ruder, Polizeigesetz, Rn. 196; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, §3, Rn. 54.

3. Historische Betrachtung

gen und Veranstaltungen sowie die gesamte objektive Rechtsordnung (Normen des Straf-, Ordnungswidrigkeiten- und Verwaltungsrechts und die Ge- und Verbote des Verwaltungsrechts). Die öffentliche Ordnung ist gleichermaßen ein unbestimmter Rechtsbegriff und beinhaltet die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit und sorgt somit für ein gesondertes staatsbürgerliches Zusammenleben.⁴⁵ Im Gegensatz zur öffentlichen Sicherheit beruhen diese außerrechtlichen Normen auf der allgemeinen Anerkennung bestimmter Verhaltens- und Lebensformen in der Öffentlichkeit. Dieser Tatbestand erfährt in der heutigen Zeit einen beachtlichen Bedeutungsrückgang, da fast alle Bereiche rechtlich erfasst sind.⁴⁶

Eine konkrete Gefahr für die genannten Schutzgüter liegt vor, wenn die Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Geschehensablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit eine Schädigung⁴⁷ dieser vermuten lässt.⁴⁸ Diese Gefahrenprognose wird immer aus der Perspektive der Polizei vor Durchführung der Maßnahme gestellt. Maßgebend ist hierbei der Kenntnisstand der Polizei im Zeitpunkt des Einschreitens und die damit verbundene Einschätzung der Gefahrenlage, die sogenannte ex- ante- Sicht⁴⁹. Diese Sicht ex- ante wird ebenso bei der nachträglichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Eingriffs in Bezug auf die Gefahrenbeurteilung angewendet.⁵⁰

Von einer Störung hingegen spricht man, wenn der Schaden an dem Schutzgut bereits entstanden ist und fortwirkt.⁵¹ Dies bedeutet, dass die

⁴⁵ Vgl. Würtenberger, Polizeirecht, Rn. 408; Stephan, Polizeigesetz, §1, Rn. 64; Zeitler, Polizeirecht, Rn. 180; Belz, Polizeigesetz, §1, Rn. 29; Ruder, Polizeigesetz, Rn. 214; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, §3, Rn. 63.

⁴⁶ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §1, Rn. 65; Belz, Polizeigesetz, §1, Rn. 31.

⁴⁷ Ein Schaden liegt vor, wenn eines der polizeilichen Schutzgüter verletzt oder gemindert wird; vgl. Ruder, Polizeigesetz, Rn. 177.

⁴⁸ Vgl. Traulsen, JuS 2004, S.417; Würtenberger, Polizeirecht, Rn. 411; Stephan, Polizeigesetz, §1, Rn. 20; Pieroth, Polizei- und Ordnungsrecht, § 4 Rn. 2, 9; Belz, Polizeigesetz, §1, Rn. 40.

⁴⁹ Polizeiliche Sicht und Erkenntnisstand zum Zeitpunkt des Einschreitens; vgl. OVG Rheinland- Pfalz, 27.03.2014, AZ: 7 A 10993/13; Ruder, Polizeigesetz, Rn. 179.

⁵⁰ Vgl. Würtenberger, Polizeirecht, Rn. 416 – 417; Zeitler, Polizeirecht, Rn. 194.

⁵¹ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §1, Rn. 20; Belz, Polizeigesetz, §1, Rn. 50; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, §3, Rn. 92.

3. Historische Betrachtung

Entstehung eines weiteren Schadens ist zu befürchten und muss verhindert werden.

Das öffentliche Interesse stellt nach h. M. keinen gesondert zu prüfenden Tatbestand dar, sondern ist bei Beeinträchtigung eines der genannten Schutzgüter immer vorhanden.⁵²

3.1.2 § 3 PolG: Allgemeine Befugnisnorm

„Die Polizei hat innerhalb der durch das Recht gesetzten Schranken zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben diejenigen Maßnahmen zu treffen, die ihr nach pflichtmäßigem Ermessen erforderlich erscheinen.“⁵³

Der § 3 PolG ergänzt den § 1 Abs.1 PolG zu einer Ermächtigungsgrundlage, der Generalermächtigung⁵⁴, und stellt die allgemeine Befugnisnorm dar.⁵⁵

Von der Polizei dürfen aber nur diejenigen Maßnahmen getroffen werden, die ihr zur Aufgabenerfüllung „erforderlich“ erscheinen. „Erforderlich“ ist hier i. S. von „notwendig“ zu verstehen und wird auf das mildeste Mittel abgestellt.⁵⁶ Wichtig ist, dass die Polizei bei Vorliegen der gesetzlichen Tatbestandsmerkmale (siehe Punkt 3.1.1) nicht an eine vorgegebene Rechtsfolge gebunden ist, sondern selbst aufgrund von Zweckmäßigkeitsabwägungen bestimmt, das sogenannte „Ermessen“.⁵⁷ Hierbei ist zu beachten, dass die Polizei zunächst entscheiden muss, ob sie überhaupt ein Einschreiten für notwendig hält, das Entschließungsermessen, und im zweiten Schritt, bei positiver Entscheidung, mit welcher Maßnahme und vor allem gegen wen sie vorgehen möchte, das Auswahlermessen. Grundsätzlich ist gerade bei polizeilichen Maßnahmen, die auf die Generalklausel gestützt sind und einen schwerwiegenden Eingriff in die Rechte

⁵² Vgl. Würtenberger, Polizeirecht, Rn. 412, 426; Stephan, Polizeigesetz, §1, Rn. 17; Zeitler, Polizeirecht, Rn. 187; Belz, Polizeigesetz, §1, Rn. 51.

⁵³ § 3 PolG BW.

⁵⁴ Generalklausel.

⁵⁵ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §3, Rn. 1; Belz, Polizeigesetz, §3, Rn. 1.

⁵⁶ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §3, Rn. 5; Belz, Polizeigesetz, §3, Rn. 7.

⁵⁷ Vgl. Zeitler, Polizeirecht, Rn. 217, 219 ; Belz, Polizeigesetz, §3 Rn. 25.

3. Historische Betrachtung

des Bürgers bedeuten, zusätzlich die Verhältnismäßigkeit zu prüfen.⁵⁸ Die Beeinträchtigung, die der Bürger durch das angewandte Mittel erleidet, darf nicht außer Verhältnis zum bezweckten Erfolg stehen.⁵⁹

Wie dargelegt, stellte die polizeiliche Generalklausel bis zur Einführung des § 27 a PolG für die Maßnahmen Platzverweis, Aufenthaltsverbot, Wohnungsverweis, Rückkehr- und Annäherungsverbot eine tragfähige Rechtsgrundlage dar, die allgemein als anerkannt galt. Gleichwohl kamen aus Rechtsprechung sowie dem Schrifttum immer wieder Forderungen, diese Maßnahmen spezialgesetzlich zu regeln.

3.2 Erfordernis des § 27 a PolG

Die Novellierung des Polizeigesetzes vom 18. November 2008 hat das materielle Polizeirecht gerade in Bezug auf die Sicherung des öffentlichen Raumes und der Verhinderung von Bedrohungen, die die Gesellschaftsordnung betreffen, stark verändert. Das Polizeigesetz sollte daher insbesondere an die anhaltende Bedrohung des internationalen Terrorismus angepasst werden. Für den Gesetzgeber bedeutete dies eine anspruchsvolle Gratwanderung zwischen den Bedürfnissen der Allgemeinheit an der öffentlichen Sicherheit und eine möglichst geringe Beeinträchtigung der persönlichen Freiheit des Einzelnen.

In BW musste allerdings gerade bezüglich der Verweisungsverfügungen eine entsprechende Standardisierung eingeleitet werden. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, sobald ähnliche Gefahrenlagen immer wieder auftreten und sich bestimmte Maßnahmen zu deren Bekämpfung herausgebildet haben, eine Spezialermächtigung einzuführen, da die Verwendung der Generalklausel nach einer gewissen Übergangszeit als rechtswidrig anzusehen ist.⁶⁰ Ihre Verwendung ist nur bei komplexen und atypischen Gefah-

⁵⁸ Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besagt, dass die angewandte Maßnahme verhältnismäßig ist, wenn sie einen legitimen Zweck verfolgt, geeignet, erforderlich und angemessen ist; Vgl. Würtenberger, Polizeirecht, Rn. 494; Zeitler, Polizeirecht, Rn. 217.

⁵⁹ Vgl. Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, §6 Rn. 338.

⁶⁰ Vgl. BVerfGE 84, 9ff; VGH Mannheim, NJW 2005, S.89.

3. Historische Betrachtung

renlagen vorgesehen.⁶¹ Ebenso begründet die alltägliche Anwendung solcher Verweise, wie es beim Platzverweis der Fall ist, dass es sich hierbei schon um eine „Standard“-Maßnahme handelt.⁶² Bereits im Jahr 2006 wurde der Landesgesetzgeber darauf hingewiesen, dass ein weiterer Zeitverzug zur Schaffung einer spezialgesetzlichen Regelung nicht mehr akzeptabel sei.⁶³ Diese gesetzgeberische Pflicht dient vor allem auch der Rechtssicherheit und dem Rechtsschutz der Polizeipflichtigen⁶⁴, da die Spezialermächtigungen, im Gegensatz zur Generalklausel, alle Eingriffsvoraussetzungen spezifisch nennen und dem Ermessenspielraum der Polizei nicht viel Platz eingeräumt wird.⁶⁵ Im Gegenzug erhielten der Polizeivollzugsdienst und die Polizeibehörde ein rechtsicheres Instrument an die Hand, mit diesem sie dem Täter die Formulierungen der Tatbestandsvoraussetzungen und deren Rechtsfolge klar und deutlich veranschaulichen konnten.⁶⁶

Bis zur Einführung des § 27 a PolG war die Zulässigkeit der Maßnahmen auf Grundlage der Generalklausel allgemein anerkannt.⁶⁷ Ebenso vertrat die polizeiliche Auffassung, dass die Anforderungen an die Generalklausel hinsichtlich dem Inhalt, Zweck und Ausmaß der Maßnahmen hinreichend bestimmt sind. Diese Rechtsbegriffe haben jedoch im Laufe der Jahre im Rahmen der Rechtsprechung scharfe Konturen gewonnen, weshalb auf die Generalklausel gestützte Verweisungsverfügungen als zu unbestimmt angesehen wurden.⁶⁸

⁶¹ Vgl. Cremer, NVwZ 2001, S. 1220; Merten, Die Polizei 2002, S.18; Finger, Die Polizei 2005, S. 83.

⁶² Vgl. Braun, Freizügigkeit und Platzverweis, S.108; Traulsen, JuS 2004, S. 416; Experteninterview mit Herrn Nürnberger, Anlage 16 Punkt II.2, II.3, III.1; Experteninterview mit Herrn Werner, Anlage 15 Punkt II.3.

⁶³ Vgl. Gusy, JZ 2005, S.357; Trurnit VBIBW 2009, S. 205.

⁶⁴ In dieser Arbeit ist der Begriff des Polizeipflichtigen mit den Begriffen des Täters, des Störers und des Verursachers gleichzusetzen.

⁶⁵ Vgl. Krugmann, NVwZ 2006, S. 153.

⁶⁶ Vgl. Experteninterview mit Herrn Werner, Anlage 15 Punkt II.2.

⁶⁷ Vgl. Braun, Freizügigkeit und Platzverweis, S.27; Merten, Die Polizei 2002, S.18; Würtenberger, Polizeirecht, Rn. 307; Trurnit, VBIBW 2009, S.205; Experteninterview mit Herrn Werner, Anlage 15 Punkt II.2.

⁶⁸ Vgl. Traulsen, JuS 2004, S.417.

3. Historische Betrachtung

Die mit diesen Maßnahmen einhergehenden schwerwiegenden Grundrechtseingriffe verfestigten die Forderung von Rechtsprechung⁶⁹ und Schrifttum⁷⁰ nach einer spezialgesetzlichen Eingriffsgrundlage, da hierfür eine konkrete Ausgestaltung von Tatbestand und Rechtsfolge i. S. der Rechtssicherheit von Nöten ist und eine Spezialermächtigung dem Gesetzesvorbehalt bei einem Grundrechtseingriff eher gerecht wird.⁷¹ Welche spezifischen Grundrechte genau betroffen sind, wird später im Punkt 4 dieser Arbeit erläutert.

Der Landesregierung BW war es insbesondere ein wichtiges Anliegen, bei Einsätzen zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt ein umfassendes Instrumentarium an die Hand zu kriegen, welches Maßnahmen rechtfertigt, die für das Opfer zufriedenstellend und gegenüber dem Täter wirkungs- und eindrucksvoll durchgeführt werden können.

3.3 Zwischenergebnis

Die Generalklausel erwies und erweist sich bis heute als mächtiges Schwert um Gefahren rasch und wirksam abzuwehren. Auch Platzverweise, Aufenthaltsverbote und Wohnungsverweise konnten problemlos auf diese gestützt werden. Jedoch war die verstärkte Forderung der Rechtsprechung⁷² und Literatur⁷³ nach spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen deutlich zu hören, sobald eine Maßnahme standardmäßig auf die Generalklausel gestützt wurde, wie es bei den Verweisungsverfügungen der Fall war. Allein die Aussprache von Platzverweisen des Polizeireviers Heilbronn beläuft sich im Jahr bei ca. 300 bis 400 Stück, hinzukommen die Aussprache des KOD des Ordnungsamtes Heilbronn mit ca. 120 bis 200 Stück im Jahr.⁷⁴ Seit November 2008 findet die Gene-

⁶⁹ Vgl. VG Stuttgart, VBIBW 2002, S. 43f; VGH BW, VBIBW 2005, S.138ff; Huttner, Handbuch für die Ortspolizeibehörden, Rn38.

⁷⁰ Vgl. Cremer, NVwZ 2001, S. 1220; Würtenberger, Polizeirecht, Rn.310; Gusy, JZ 2005, S. 355.

⁷¹ Vgl. Braun, Freizügigkeit und Platzverweis, S.107f; Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn. 1; Belz, Polizeigesetz, §27a, Rn. 1.

⁷² Siehe Fußnote 69.

⁷³ Siehe Fußnote 70.

⁷⁴ Vgl. Experteninterview mit Herrn Nürnberger, Anlage 16 Punkt III.1; Experteninterview mit Herrn Werner, Anlage 15 Punkt II.3.

3. Historische Betrachtung

ralklausel bei solchen Verfügungen, entsprechend dem Grundsatz „lex specialis derogat legi generali“⁷⁵, keine Anwendung mehr. Mit der Einführung des § 27 a PolG werden hauptsächlich Maßnahmen gegenüber dem Täter eingeleitet, um das Opfer zu schützen und weitere Übergriffe zu vermeiden. Die Herausforderung den öffentlichen Raum ausreichend sichern und gleichzeitig einem Jeden die persönliche Freiheit einräumen zu können, ist dem Gesetzgeber mit dem Mittel der Verweisungsverfügungen gelungen.

⁷⁵ Lateinischer Grundsatz in der Rechtslehre, der bedeutet, dass Spezialnormen immer vor Generalermächtigungen greifen.

4 Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

Mit dem Änderungsgesetz vom 18. November 2008 wurde der § 27 a PolG als aufenthaltsbeschränkende polizeiliche Standardmaßnahme eingeführt.⁷⁶ Wie bereits dargelegt, wurden vor Inkrafttreten des Änderungsgesetzes die Maßnahmen Platzverweis und Aufenthaltsverbot auf die polizeiliche Generalklausel gestützt. Diese Maßnahmen umfassten bis dato auch den Wohnungsverweis, das Rückkehr- und das Annäherungsverbot. Die Begriffe dieser zuletzt genannten Verfügungen wurden in BW erst mit der Einführung des § 27 a PolG namentlich verankert – genauer in Absatz 3. Die Regelungen in § 27 a PolG sind jedoch nicht abschließend. Gefahrensituationen, die von § 27 a PolG nicht erfasst sind, werden weiter auf die polizeiliche Generalklausel gestützt. Dies ist beispielsweise bei einem erteilten Aufenthaltsverbot aufgrund der Entschärfung einer Bombe der Fall, da hierbei die Bedrohung nicht von einer Person ausgeht, sondern von einer Sache. Im Unterschied zur Generalklausel sind die Eingriffsbefugnisse der polizeilichen Maßnahmen des § 27 a PolG differenziert und abgestuft ausgestaltet worden.

Die einzelnen Maßnahmen sind in folgenden Absätzen normiert:

Abs. 1: Platzverweis

Abs. 2: Aufenthaltsverbot

Abs. 3, Satz 1: Wohnungsverweis

Abs. 3, Satz 2: Rückkehr- und Annäherungsverbot

Die genaue Zuordnung zu den verschiedenen Verweisarten macht eine Unterscheidung bereits auf der Begriffsebene möglich. Je stärker nun in die Rechte des Betroffenen eingegriffen wird, desto höhere Anforderungen werden an die Tatbestandsvoraussetzungen gestellt.⁷⁷

Wie weit die Verweisungsverfügungen des § 27 a PolG in örtlicher und zeitlicher Sicht reichen, durch welche Tatbestandsmerkmale sie sich un-

⁷⁶ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn.1; Belz, Polizeigesetz, §27a, Rn. 1.

⁷⁷ Vgl. Braun, Freizügigkeit und Platzverweis, S. 21.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

terscheiden und welche Grundrechte dadurch tangiert werden, soll in Folgendem geprüft und dargelegt werden.

Bei der verfassungsrechtlichen Untersuchung der Maßnahmen, soll das Zitiergebot gem. Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG nicht unbeachtet bleiben. BW hat sämtliche Grundrechte, welche durch die Maßnahme des § 27 a PolG eingeschränkt werden, in § 4 PolG erwähnt und trägt somit diesem Gebot Rechnung. Die allgemeine Handlungsfreiheit⁷⁸ ist nicht zitierpflichtig und wird deshalb in § 4 PolG nicht aufgeführt.

Außerdem ist bei allen Maßnahmen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (siehe Punkt 3.1.2) zusätzlich zu prüfen. So entschied auch das VG Karlsruhe: „Eine beabsichtigte polizeiliche Maßnahme muss verhältnismäßig zum beabsichtigten Erfolg sein [...]“.⁷⁹

4.1 Absatz 1: Der Platzverweis

„Die Polizei kann zur Abwehr einer Gefahr oder zur Beseitigung einer Störung eine Person vorübergehend von einem Ort verweisen oder ihr vorübergehend das Betreten eines Ortes verbieten (Platzverweis).“⁸⁰

Der Platzverweis ist eine vorübergehende Verweisung von einem eng umgrenzten Ort oder das Verbot einen solchen vorübergehend zu betreten und wieder dorthin zurückzukehren.⁸¹ Als vorübergehende und örtlich begrenzte Maßnahme, stellt der Platzverweis die mildeste Verweisung dar, die im § 27 a PolG geregelt ist. Er wird häufig bei der Auflösung von Demonstrationen, zur Beseitigung von Behinderungen von Polizei-, Feuerwehr- oder Rettungsdiensteinsätzen, aber auch zur Vermeidung von Störungen durch aggressives Betteln und öffentlichen Alkoholkonsum, insbe-

⁷⁸ Art. 2 Abs. 1 GG.

⁷⁹ VG Karlsruhe, NVwZ- RR 2009, S. 22.

⁸⁰ §27 a Abs. 1 PolG BW.

⁸¹ Vgl. Merten, Die Polizei 2002, S. 19; Barth, Gewaltschutz, S. 142; Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 276; Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn. 5; Ruder, Polizeirecht, Rn. 651; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, §3, Rn. 132.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

sondere in Verbindung mit Lärm und Verunreinigungen angewendet.⁸² Die Erteilung eines Platzverweises erfolgt häufig nur mündlich.⁸³

4.1.1 Tatbestandsvoraussetzungen

Mit der Einführung des § 27 a Abs.1 wurde vom Gesetzgeber nicht explizit geregelt, welches polizeiliche Schutzgut gefährdet bzw. gestört sein muss.⁸⁴ Er hielt es sich offen, ob die öffentliche Sicherheit (siehe Punkt 3.1.1) betroffen sein muss oder ob eine Gefährdung bzw. Störung der öffentlichen Ordnung (siehe Punkt 3.1.1) als Tatbestandsvoraussetzung für einen Eingriff ausreicht. Auch wenn diese Schutzgüter im Absatz 1 nicht speziell genannt sind, geht Ruder⁸⁵ davon aus, dass man diese aus § 1 PolG entnehmen kann und hier als weitere „ungeschriebene“ Tatbestandsvoraussetzungen gelten.

Voraussetzung für das Einschreiten der Polizei ist, wie auch bei der Generalermächtigung, das Vorliegen einer konkreten Gefahr oder Störung für die polizeilichen Schutzgüter (siehe Punkt 3.1.1).⁸⁶ Auch hier basiert die Gefahrenprognose auf der ex- ante- Sicht und ist für die weitere Geschehensentwicklung von besonderer Bedeutung.

Ein wichtiges Merkmal ist die Dauer der Maßnahme. Absatz 1 spricht explizit von einer „vorübergehenden“ Verweisung bzw. einem „vorübergehendem“ Verbot. Für die Dauer gibt es keine absolute zeitliche Grenze, sondern diese hängt von den Umständen ab. In der Literatur⁸⁷ ist von einem Platzverweis von wenigen Stunden bis zu 10 bzw. 14 Tagen die Rede. Man ist sich lediglich darüber einig, dass ein Platzverweis kein Eingriff in die Freizügigkeit gem. Art. 11 GG (siehe Punkt 4.1.3) bewirken darf. Da bei einer Verweisung von mehr als 24 Stunden ein Eingriff in Art. 11 GG gegeben ist, polizeiliche Gefahren regelmäßig in diesem Zeitraum besei-

⁸² Vgl. Braun, Freizügigkeit und Platzverweis, S.31f; Belz, Polizeigesetz, §27 a, Rn. 4.

⁸³ Vgl. Experteninterview mit Herrn Nürnberger, Anlage 16 Punkt II.3; Experteninterview mit Herrn Werner, Anlage 15 Punkt II.3.

⁸⁴ Vgl. Trurnit, VBIBW 2009, S. 206.

⁸⁵ Vgl. Ruder, Polizeigesetz, Rn. 177.

⁸⁶ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn. 6; Zeitler, Polizeirecht, Rn. 207; Ruder, Polizeigesetz, Rn. 176, 181, 652.

⁸⁷ Vgl. Braun, Freizügigkeit und Platzverweis, S. 26; Cremer, NVwZ 2001, S. 1220; Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn. 7; Belz, Polizeigesetz, §27a, Rn. 5.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

tigt werden können und man bei einer Verweisung von mehr als 24 Stunden von einem Aufenthaltsverbot gem. § 27 a Abs. 2 PolG spricht, wird eine zulässige Höchstgrenze von bis zu 24 Stunden als rechtmäßig angesehen.⁸⁸ Die Geltungsdauer ergibt sich meist aus den Umständen, wie beispielsweise die Dauer einer Veranstaltung oder Demonstration. Ein Platzverweis ohne zeitliche Begrenzung wird regelmäßig als unzulässig angesehen. Gleichermaßen ist es verboten, gem. dem Grundsatz „lex specialis derogat legi generali“, einen längerfristigen Platzverweis mit der polizeilichen Generalklausel als Ermächtigungsgrundlage zu rechtfertigen.

Das Tatbestandsmerkmal „Ort“ meint bei einem Platzverweis nicht die Ortschaft oder die Gemeinde, sondern vielmehr eine eng umgrenzte, überschaubare Örtlichkeit. Ein Gebäude, Grundstück, Platz, eine Straße oder nur ein Teil davon, ein Raum oder Gelände einer Veranstaltung oder öffentliche bzw. private Anlagen sind hierfür signifikant. Wichtig ist eine eindeutige räumliche Begrenzung, um dem Adressaten des Platzverweises die genauen Grenzen aufzuzeigen.⁸⁹

4.1.2 Rechtsfolge

Der Platzverweis fordert als Rechtsfolge den Polizeipflichtigen dazu auf, den jetzigen Standort zu verlassen, ohne ihm einen anderen Aufenthaltsort vorzuschreiben und diesen Ort für einen vorübergehenden Zeitraum nicht mehr zu betreten.⁹⁰ Er beinhaltet somit das Gebot einen bestimmten Ort zu verlassen und das Verbot einen bestimmten Ort zu betreten.⁹¹ Der Schwerpunkt liegt hierbei auf der sofortigen Räumung des Ortes, um eine Gefahr oder Störung gegenüber einer Person abzuwehren bzw. zu beseitigen. Ohnehin selbstverständlich ist, dass der Platzverweis aufgehoben wird sobald die Gefahr entfällt.⁹²

⁸⁸ Vgl. Huttner, Handbuch für die Ortpolizeibehörden, Rn. 39; Ruder, Polizeigesetz, Rn.651; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, §3, Rn. 132.

⁸⁹ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn.8; Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 277; Belz, Polizeigesetz, §27a, Rn. 3.

⁹⁰ Vgl. Braun, Freizügigkeit und Platzverweis, S. 25; Würtenberger, Polizeirecht, Rn. 307; Trurnit, VBIBW 2009, S. 206; Belz, Polizeigesetz, §27a, Rn. 3.

⁹¹ Vgl. Merten, Die Polizei 2002, S. 19.

⁹² Vgl. Barth, Gewaltschutz im sozialen Nahbereich, S. 146.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

4.1.3 Tangierte Grundrechte

Zunächst kommt ein Eingriff⁹³ in das Grundrecht der Freiheit der Person gem. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG in Betracht, dessen Schutzbereich die körperliche Bewegungsfreiheit, insbesondere das Recht jeden beliebigen Ort aufzusuchen oder zu meiden, umfasst.⁹⁴ Pieper⁹⁵ spricht von einer „Fort- oder Wegbewegungsfreiheit“ und bei einer weiteren Auslegung auch von einer „Hinbewegungsfreiheit“ zu einem bestimmten Ort. Dieses Grundrecht ist immer in Verbindung mit Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG zu betrachten, dessen Wortlaut einem qualifiziertem Gesetzesvorbehalt⁹⁶ des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG entspricht. Gem. Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG ist eine Beschränkung der körperlichen Bewegungsfreiheit nur aufgrund eines förmlichen Gesetzes zulässig.⁹⁷ § 27 a Abs. 1 PolG entspricht solch einem förmlichen Gesetz und würde somit einen Eingriff in die Freiheit der Person rechtfertigen. Allerdings muss hierzu erstmal ein Eingriff in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG vorliegen. Dieses Grundrecht schützt insbesondere vor Freiheitsentziehungen bzw. -beschränkungen, wie eine Verhaftung oder Festnahme.⁹⁸ Ein Eingriff in dieser Form ist allerdings bei einem Platzverweis nicht gegeben, im Gegenteil, die Person soll sich weg “bewegen“ und wird nicht festgehalten.⁹⁹

Gleiches gilt für einen Eingriff in das Recht auf Freizügigkeit gem. Art. 11 Abs. 1 GG. Laut verfassungsrechtlicher Rechtsprechung bedeutet Freizügigkeit an jedem Ort innerhalb des Bundesgebietes ungehindert durch deutsche Staatsgewalt Aufenthalt und Wohnsitz nehmen zu können.¹⁰⁰ Entscheidend ist dabei das Bestreben zu einem neuen dauerndem Le-

⁹³ Eingriff ist jedes staatliche Handeln, das dem Einzelnen ein Verhalten im Schutzbereich eines Grundrechts versagt oder beschränkt; vgl. Pieper, Grundrechte, S. 25; Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 171.

⁹⁴ Vgl.; Merten, Die Polizei 2002, S. 19; Jarass, Grundgesetz, Art.2, Rn.112.

⁹⁵ Vgl. Pieper, Grundrechte, S. 39.

⁹⁶ Grundrechte mit Gesetzesvorbehalt können nach ihrem Wortlaut durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden; vgl. Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, §6, Rn. 342.

⁹⁷ Vgl. Jarass, Grundgesetz, Art.2, Rn. 110, 119.

⁹⁸ Vgl. Jarass, Grundgesetz, Art. 2, Rn. 114.

⁹⁹ Vgl. Kappeler, Öffentliche Sicherheit durch Ordnung, S. 146; Merten, Die Polizei 2002, S. 20; Trurnit, VBIBW 2009, S. 206; Ruder, Polizeirecht, Rn. 651.

¹⁰⁰ Vgl. BVerfGE 2, 266 (273).

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

bensmittelpunkt zu kommen. Ein Eingriff würde nur vorliegen, sofern der Verbotsbezirk Orte enthält, die einen besonderen Wert für die Persönlichkeitsentfaltung des Betroffenen haben.¹⁰¹ Aufgrund der geringfügigen Dauer und Größe des Verbotsgebietes eines Platzverweises, scheidet ein Eingriff in Art. 11 Abs. 1 GG aus.¹⁰²

Folglich ist nur ein Eingriff in das Auffanggrundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG anzunehmen, welches subsidiär gegenüber anderen Freiheitsrechten zu behandeln ist.¹⁰³ Das Bundesverfassungsgericht¹⁰⁴ hat in seiner Entscheidung den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG weit ausgelegt und diesen mit den Worten umschrieben „jeder kann tun und lassen was er will“. Demzufolge stellt jedes Ge- und Verbot ein Eingriff in dieses Grundrecht dar. Bezüglich eines Platzverweises ist dies regelmäßig der Fall. Allerdings lässt sich der Art. 2 Abs. 1 GG durch die sogenannten Schrankentrias einschränken. Die bedeutendste Schranke in Bezug auf den Platzverweis ist die verfassungsmäßige Ordnung, die sämtliche Normen aus Bundes- und Länderebene, die formell und materiell mit der Verfassung im Einklang stehen, beinhaltet.¹⁰⁵ Es ist unstrittig, dass auch das PolG BW hierunter zu subsumieren ist. Infolgedessen ist zwar bei einem Platzverweis gem. § 27 a Abs. 1 PolG ein Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG gegeben, jedoch ist dieser nach erfolgter positiver Verhältnismäßigkeitsprüfung als rechtmäßig anzusehen.

4.2 Absatz 2: Das Aufenthaltsverbot

„Die Polizei kann einer Person verbieten, einen bestimmten Ort, ein bestimmtes Gebiet innerhalb einer Gemeinde oder ein Gemeindegebiet zu betreten oder sich dort aufzuhalten, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person dort eine Straftat begehen oder zu ihrer Begehung beitragen wird (Aufenthaltsverbot). Das Aufenthaltsverbot ist zeitlich und örtlich auf den zur Verhütung der Straftat erforderlichen Umfang zu beschränken und darf räumlich nicht

¹⁰¹ Vgl. Braun, Freizügigkeit und Platzverweis, S. 77.

¹⁰² Vgl. Merten, Die Polizei 2002, S. 19.

¹⁰³ Vgl. Braun, Freizügigkeit und Platzverweis, S. 94; Jarass, Grundgesetz, Art.2, Rn. 3.

¹⁰⁴ Vgl. BVerfGE 6, 32 (36).

¹⁰⁵ Vgl. Braun, Freizügigkeit und Platzverweis, S. 95; Pieroth, Polizei- und Ordnungsrecht, Art.2, Rn. 13; Jarass, Grundgesetz, Art.2, Rn. 13; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, §6, Rn.347.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

*den Zugang zur Wohnung der betroffenen Person umfassen. Es darf die Dauer von drei Monaten nicht überschreiten.*¹⁰⁶

Das Aufenthaltsverbot gem. § 27 a Abs. 2 PolG ist aufgrund seiner Gemeinsamkeiten vom Platzverweis gem. § 27 a Abs. 1 PolG abzugrenzen.¹⁰⁷ Das Aufenthaltsverbot stellt eine erweiterte und eingriffsintensivere Maßnahme hinsichtlich der zeitlichen Dauer, der Größe des Verbotsgebiets und der Grundrechtseingriffsintensität gegenüber dem Platzverweis dar. Signifikant für die Aussprache eines Aufenthaltsverbotes ist, dass die Verfügung gezielt zur Verhütung von Straftaten eingesetzt wird und zeichnet sich als eingreifende Maßnahme zur Kriminalitätsbekämpfung aus.

Laut Rechtsprechungen¹⁰⁸ soll das Aufenthaltsverbot hauptsächlich dem Schutz von kurz- oder längerfristigen Veranstaltungen, wie Volksfeste oder Events während der EM 2016, vor gewaltbereiten Personen und der Bekämpfung der Drogenszene dienen.

4.2.1 Tatbestandsvoraussetzungen

Voraussetzung für die Anordnung eines Aufenthaltsverbotes gem. § 27 a Abs. 2 PolG ist der Verdacht, dass eine bestimmte Person an einem bestimmten Ort eine Straftat begehen oder zu ihrer Begehung beitragen wird.¹⁰⁹ Das Aufenthaltsverbot hat demnach wesentlich strengere Voraussetzungen im Vergleich zum Platzverweis für dessen Anordnung eine konkrete Gefahr für ein polizeiliches Schutzgut, demnach auch eine bloße Ordnungswidrigkeit, genügt.¹¹⁰ Der Gesetzgeber hielt es sich offen, welche Straftaten hier einschlägig sind. Unbestritten ist jedoch, dass ein Aufenthaltsverbot zur Bekämpfung von Ordnungswidrigkeiten oder zur Verhinderung von geringfügigen Straftaten, wie die Unterbindung von Alkoholkonsum auf öffentlichen Plätzen, sofern keine Anhaltspunkte zur Begehung einer strafbaren Handlung vorliegen, als unverhältnismäßig anzusehen ist.¹¹¹ Infolgedessen wird ein Aufenthaltsverbot nur zur vorbeugenden

¹⁰⁶ § 27 a Abs. 2 PolG BW.

¹⁰⁷ Vgl. Trurnit, VBIBW 2009, S. 206.

¹⁰⁸ Vgl. VGH BW, VBIBW 1997, S. 66f; VG Stuttgart, VBIBW 2007, S. 67.

¹⁰⁹ Vgl. Finger, Die Polizei 2005, S. 84.

¹¹⁰ Vgl. Finger, Die Polizei 2005, S. 85.

¹¹¹ Vgl. Braun, Freizügigkeit und Platzverweis, S. 86; Merten, Die Polizei 2002, S. 23.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

Kriminalitätsbekämpfung eingesetzt. Wichtig ist auch hier, wie bei der konkreten Gefahr, dass eine hinreichende Wahrscheinlichkeit zur Begehung der Straftat bestehen muss.¹¹² Allerdings verlangt Abs. 2 keine besondere zeitliche Nähe der bevorstehenden Straftat.¹¹³ Die Einschätzung der Straftatbegehung basiert auch hier wieder auf der Prognose der Polizeibeamten. Anhaltspunkte hierfür sind vergangene Sachverhalte, die belegen, dass die Person an diesem Ort schon ein- oder mehrmals Straftaten begangen hat oder zu einer Gruppe gehört, die dort immer wieder Straftaten begeht. Auch öffentliche Ankündigungen von Veranstaltungen bei denen es erfahrungsgemäß zu Straftaten kommt, gehören dazu.¹¹⁴ Wichtig ist hierbei, dass die Gefahrenlage nicht nur punktuell, sondern jeden Tag aufs Neue bestehen muss. Sinnvoll ist es sich an der „Je-desto-Formel“ zu orientieren: Je höherrangiger das gefährdete Schutzgut, desto geringere Anforderungen sind an die Wahrscheinlichkeit der Straftatbegehung zu stellen.¹¹⁵

Fällt diese Prognoseentscheidung positiv hinsichtlich einer zu erwartenden Straftat aus, so kann die Polizei dem potentiellen Täter das Betreten bzw. den Aufenthalt an einem bestimmten Ort untersagen. Im Gegensatz zum Platzverweis besteht das Verbotsgebiet aus einer weiträumigeren Fläche. Ein gesamtes Gemeindegebiet oder der gesamte örtliche Zuständigkeitsbereich der anordnenden Ortspolizeibehörde kann hier kennzeichnend sein.¹¹⁶ Der Betroffene muss dabei genau erkennen können, welches Gebiet er zu meiden hat. Zu berücksichtigen ist, dass der Betroffene seine im Verbotsgebiet gelegene Wohnung¹¹⁷ weiter benutzen darf (siehe § 27 a Abs. 2 Satz 2 PolG) und gegebenenfalls auch Ausnahmen bei Arztbesuchen, Rechtsanwaltsterminen oder Behördengängen gemacht werden

¹¹² Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn. 11; Zeitler, Polizeirecht, Rn. 468; Ruder, Polizeirecht, Rn. 655.

¹¹³ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn.11; Belz, Polizeigesetz, §27a, Rn.10.

¹¹⁴ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn. 11.

¹¹⁵ Vgl. Braun, Freizügigkeit und Platzverweis, S. 90f; Merten, Die Polizei 2002, S. 24; Würtenberger, Polizeirecht, Rn. 417.

¹¹⁶ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn. 12; Belz, Polizeigesetz, §27a, Rn. 8; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, §3, Rn. 133.

¹¹⁷ Als Wohnung wird jede tatsächlich zum privaten oder beruflichen Aufenthalt genutzte Räumlichkeit bezeichnet; vgl. Belz, Polizeigesetz, §31, Rn. 4.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

dürfen.¹¹⁸ Als typische Sperrgebiete können bei der Bekämpfung der Drogenszene Bahnhofsvorplätze oder innenstadtnahe Plätze, wie Kinderspielflächen oder Parks, genannt werden. Allerdings werden Aufenthaltsverbote immer großzügiger ausgelegt und sind abhängig vom Aufenthaltsort der Person bzw. der Personengruppen.

Wie beim Platzverweis ist auch hier wieder selbstverständlich, dass das Aufenthaltsverbot nur solange aufrechterhalten wird, wie es zur Verhütung der Straftaten erforderlich ist. Der Gesetzgeber bestimmt hierfür eine Höchstdauer von drei Monaten.¹¹⁹ Auch bei Fortbestehen der Gründe für das Aufenthaltsverbot wird eine Verlängerung über die drei Monate hinaus regelmäßig als unzulässig angesehen.¹²⁰ Bei einer wesentlichen Änderung der Sachlage, insbesondere hinsichtlich der Straftat, wird ein weiteres Aufenthaltsverbot als zulässig angesehen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn ein Aufenthaltsverbot gegenüber einem Dealer zur Verhinderung des Rauschgifthandels angeordnet wird und von diesem später eine Morddrohung gegenüber einer im Verbotsg Gebiet wohnenden Person ausgeht.

4.2.2 Rechtsfolge

Das Aufenthaltsverbot untersagt es dem Polizeipflichtigen einen bestimmten Ort oder ein bestimmtes Gebiet innerhalb einer Gemeinde zu betreten bzw. sich dort aufzuhalten und beinhaltet, wie der Platzverweis, das Gebot sich aus dem Verbotsg Gebiet wegzubewegen und vielmehr das Verbot diesen Ort wieder aufzusuchen.¹²¹ Wesentlich sind hierbei die Größe der Verbotszone und die zeitliche Begrenzung von bis zu drei Monaten.¹²²

4.2.3 Tangierte Grundrechte

Wie auch beim Platzverweis kann ein Eingriff in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG, die Freiheit der Person, verneint werden, da ein Aufenthaltsverbot keine

¹¹⁸ Vgl. Finger, Die Polizei 2005, S. 85; Zeitler, Polizeirecht, Rn. 467; Belz, Polizeigesetz, §27a, Rn. 8.

¹¹⁹ Vgl. § 27 a Abs. 2 Satz 3 PolG BW.

¹²⁰ Vgl. Belz, Polizeigesetz, §27a, Rn. 9.

¹²¹ Vgl. Braun, Freizügigkeit und Platzverweis, S. 26; Ruder, Polizeirecht, Rn. 654.

¹²² Vgl. Trurnit, VBIBW 2009, S. 207.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

Einschränkung in die physische Bewegungsfreiheit des Polizeipflichtigen darstellt, sondern ihm lediglich das Betreten eines bestimmten Ortes bzw. den Aufenthalt auf diesem verbietet.

Im Gegensatz zum Platzverweis ist bei einem Aufenthaltsverbot ein Eingriff in das Recht auf Freizügigkeit gem. Art. 11 Abs. 1 GG, soweit der Adressat der Verfügung Deutscher i. S. des Art. 116 Abs. 1 GG ist, gegeben.¹²³ Dem Adressaten der Verfügung ist es nicht mehr möglich seinen Aufenthaltsort über einen längeren Zeitraum frei wählen zu dürfen und insbesondere auch dort zu verweilen, ohne einen Wohnsitz begründen zu müssen. Zweifellos umfasst der Schutzbereich des Art. 11 Abs. 1 GG sowohl den Ortswechsel, als auch die Aufenthaltsnahme innerhalb eines Gemeindegebiets.¹²⁴ Braun misst die Anhaltspunkte eines Eingriffs an diesem Grundsatz: „Je größer der Verbotsbereich und je länger die Verbotszeit vorgesehen sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Eingriff in Art. 11 Abs. 1 GG vorliegt.“¹²⁵ Es erscheint plausibel, wenn Schrifttum und Rechtsprechung teilweise einen Eingriff in das Recht auf Freizügigkeit verneinen. Die von einem Aufenthaltsverbot überwiegend erfassten Personengruppen, wie Punks oder Mitglieder der offenen Drogenszene, wollen durch ihr Zusammentreffen an bestimmten Örtlichkeiten nicht unbedingt einen Lebensmittelpunkt begründen und erfüllen somit ein wichtiges Kriterium der Aufenthaltsnahme nicht. Dieser Auffassung ist jedoch nicht zuzustimmen, da das Aufsuchen dieser Örtlichkeiten für den Adressaten eines Aufenthaltsverbotes eine solche Wichtigkeit hat, dass dies sein Lebensinhalt prägt.¹²⁶ Ein Aufenthaltsverbot stellt demnach regelmäßig ein Eingriff in Art. 11 Abs. 1 GG dar.

Ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 11 Abs. 1 GG ist nur dann verfassungskonform, wenn der Eingriff den Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 2 GG genügt. Der sogenannte Kriminalvorbehalt des Art. 11 Abs. 2

¹²³ Vgl. Kappeler, Öffentliche Sicherheit durch Ordnung, S. 156; Finger, Die Polizei 2005, S. 86; Trurnit, VBIBW 2009, S. 207; Pieroth, Polizei- und Ordnungsrecht, §16, Rn. 4; Ruder, Polizeirecht, Rn. 654.

¹²⁴ Vgl. Finger, Die Polizei 2005, S. 87.

¹²⁵ Vgl. Braun, Freizügigkeit und Platzverweis, S. 75.

¹²⁶ Vgl. Finger, Die Polizei 2005, S. 87.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

GG verlangt als qualifizierten Gesetzesvorbehalt eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmte gesetzliche Ermächtigungsgrundlage.¹²⁷ Ein Eingriff ist demzufolge nur für die dort genannten besonderen präventiven Zwecke zulässig. § 27 a Abs. 2 GG greift die Vorbeugung strafbarer Handlungen auf und trägt den Vorgaben des Art. 11 Abs. 2 GG Rechnung.¹²⁸ Bei der „Vorbeugung strafbarer Handlungen“¹²⁹ als Schranke bedarf es einer engen Auslegung. Ein Eingriff ist nur dann zulässig, wenn es sich um besonders schwerwiegende Straftaten handelt.¹³⁰

Fraglich ist jedoch, ob Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG, dessen Wortlaut zufolge die Freizügigkeit in der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes liegt, einer Beschränkung der Freizügigkeit nach Art. 11 Abs. 1 GG durch das PolG BW entgegensteht. Es ist davon auszugehen, dass Eingriffe in die Freizügigkeit lediglich durch Bundesgesetz und nicht nur durch Landesgesetz möglich sind. Ebenso hat der Bund keinen Gebrauch von Art. 71 GG gemacht, der es ermöglicht im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes die Länder aufgrund eines Bundesgesetzes zur Gesetzgebung zu befugen. Dem steht allerdings entgegen, dass der § 27 a PolG BW nicht die Freizügigkeit an sich regelt, sondern vielmehr aufenthaltsbeschränkende Maßnahmen i. S. der Gefahrenabwehr. Die Gesetzgebungskompetenz des Gefahrenabwehrrechts steht gem. Art. 70 Abs. 1 GG immer noch den Ländern zu.¹³¹ Sowohl dem Kriminalvorbehalt des Art. 11 Abs. 2 GG, als auch dem § 27 a Abs. 2 Satz 2 PolG kann die Formulierung „um strafbaren Handlungen vorzubeugen“¹³² und „zur Verhütung von Straftaten“¹³³ entnommen werden, die eindeutig unter den Bereich des Gefahrenabwehrrechts zu subsumieren sind. Demnach kann festgestellt werden, dass Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG ei-

¹²⁷ Vgl. Merten, Die Polizei 2002, S. 21; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, §3, Rn. 41a.

¹²⁸ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn. 10.

¹²⁹ Art. 11 Abs. 2 GG.

¹³⁰ Vgl. Merten, Die Polizei 2002, S. 23.

¹³¹ Vgl. Cremer, NVwZ 2001, S. 1222; Merten, Die Polizei 2002, S. 22; VGH Mannheim, NJW 2005, S. 88f; Trurnit, VBIBW 2009, S. 207.

¹³² § 27 a Abs. 2 Satz 2 PolG BW.

¹³³ Siehe Fußnote 129.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

ner Beschränkung der Freizügigkeit durch das PolG BW nicht entgegensteht. Ein Eingriff in Art. 11 Abs. 1 GG ist demnach gerechtfertigt.

Entsprechend den Ausführungen des Platzverweises ist zu prüfen, ob durch die Maßnahme des Aufenthaltsverbotes in die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG eingegriffen wird. Zu beachten ist auch hier wieder, dass dieses Grundrecht nur subsidiär gegenüber anderen Freiheitsgrundrechten zu behandeln ist. Als „Deutschen- Grundrecht“ wurde ein Eingriff in Art. 11 Abs. 1 GG bereits bejaht, sodass bei Ausländern, die sich folglich nicht auf Art. 11 Abs. 1 GG berufen können, ein Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG vorliegt.¹³⁴ Ebenso kann ein Eingriff angenommen werden, sofern die jeweiligen Verbotsgebiete des Aufenthaltsverbotes keine persönliche Bedeutung für den Betroffenen aufweisen.¹³⁵

4.3 Absatz 3 Satz 1: Der Wohnungsverweis

„Die Polizei kann eine Person aus ihrer Wohnung und dem unmittelbar angrenzenden Bereich verweisen, wenn dies zum Schutz einer anderen Bewohnerin oder eines anderen Bewohners dieser Wohnung (verletzte oder bedrohte Person) vor einer unmittelbar bevorstehenden erheblichen Gefahr erforderlich ist (Wohnungsverweis).“¹³⁶

„Wer schlägt, der geht“¹³⁷, so lautet der Grundsatz, wenn es um die Bekämpfung von häuslicher Gewalt geht. Bereits im Januar 2002 hat die Bundesregierung mit Inkrafttreten des Gewaltschutzgesetzes (GewSchG) ein Zeichen zum Schutz vor Gewalt, Drohungen und Nachstellungen in allen Lebensbereichen gesetzt. Das Opfer, welches meist Frauen und/oder Kinder sind, hat die Möglichkeit mit Hilfe dieses Gesetzes in Fällen von häuslicher Gewalt die Initiative zu ergreifen und bei den Zivilgerichten Schutz zu ersuchen, um weitere körperliche Übergriffe des Täters abzuwehren. Das GewSchG fasst außerdem die Problematik auf, dass bisher aus Gründen des Selbstschutzes zumeist die Opfer die gemeinsa-

¹³⁴ Vgl. Jarass, Grundgesetz, Art. 2, Rn. 7.

¹³⁵ Vgl. Braun, Freizügigkeit und Platzverweis, S. 94.

¹³⁶ § 27 a Abs. 3 Satz 1 PolG BW.

¹³⁷ Lehmann, Professionelles Handeln gegen häusliche Gewalt, S. 13.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

me Wohnung verlassen mussten.¹³⁸ Gem. dem Verursacherprinzip hat mit Hilfe des GewSchG nunmehr das Opfer die Chance in der Wohnung bleiben zu können. Voraussetzung hierfür ist jedoch ein Antrag der verletzten Person beim Zivilgericht, sodass eine gerichtliche Entscheidung herbeigeführt werden kann.¹³⁹

Die Schwierigkeit in zivilgerichtlichem Schutz nach dem GewSchG liegt allerdings darin, dass dieser in Fällen häuslicher Gewalt, in denen ein sofortiges Einschreiten erforderlich ist, nicht rechtzeitig erlangt werden kann und somit dem Opfer nicht weiterhilft. Der Gesetzgeber hat aus diesem Grund den § 27 a Abs. 3 PolG erschaffen, um dem Polizeivollzugsdienst eine kurzfristige Krisenintervention in Form einer flankierenden polizeirechtlichen Gefahrenabwehrmaßnahme zu ermöglichen.¹⁴⁰ Somit ist es dem Opfer möglich, kurzfristig über die polizeiliche Maßnahme des Wohnungsverweises und längerfristig über zivilgerichtliche Maßnahmen Schutz zu erlangen.

Der Wohnungsverweis gem. § 27 a Abs. 3 Satz 1 PolG muss als polizeiliche Maßnahme vom klassischen Platzverweis und Aufenthaltsverbot abgegrenzt werden. Ziel eines Wohnungsverweises ist die Bekämpfung von häuslicher Gewalt.¹⁴¹ Wendet ein Bewohner gegenüber einem anderen Bewohner derselben Wohnung Gewalt an und muss diese Person geschützt werden, so ist ein sofortiges Einschreiten der Polizeibeamten gem. § 27 a Abs. 3 PolG erforderlich.¹⁴² Der Täter wird aus seiner eigenen Wohnung verwiesen. Demzufolge entspricht der Wohnungsverweis nach § 27 a Abs. 3 PolG einer deutlich eingriffsintensiveren Maßnahme als der Platzverweis und das Aufenthaltsverbot und darf folgerichtig nur unter sehr engen Tatbestandsvoraussetzungen angeordnet werden.

¹³⁸ Vgl. Krugmann, NVwZ 2006, S. 152.

¹³⁹ Vgl. § 1 GewSchG.

¹⁴⁰ Vgl. VGH Mannheim, NJW 2005, S. 89; Traulsen, JuS 2004, S. 415; Gusy, JZ 2005, S. 355; Krugmann, NVwZ 2006, S. 152; Cirullies, Schutz bei Gewalt und Nachstellung, Rn. 501.

¹⁴¹ Vgl. Belz, Polizeigesetz, §27a, Rn. 11.

¹⁴² Vgl. Huttner, Handbuch für die Ortspolizeibehörden BW, Rn. 39; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, §3, Rn. 135.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

4.3.1 Tatbestandsvoraussetzungen

Als wichtigste Voraussetzung für die Erteilung eines Wohnungsverweises, nennt § 27 a Abs. 3 PolG eine „unmittelbar bevorstehende erhebliche Gefahr“.¹⁴³ Eine unmittelbar bevorstehende Gefahr fordert wie beim Platzverweis eine konkrete Gefahr, bei diesem Anlass zur Sorge besteht, dass ein Schaden mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eintreten wird.¹⁴⁴ Entscheidend sind demnach die besondere zeitliche Nähe und das erhöhte Maß der Wahrscheinlichkeit des Schadeneintritts.¹⁴⁵ Ebenso muss die Gefahr für das Opfer gegenwärtig sein, d. h. in einem zeitlichen Zusammenhang mit der Maßnahme stehen.¹⁴⁶ Eine erhebliche Gefahr hingegen ist bei einer Begehung von Straftaten, wie in diesem Fällen von häuslicher Gewalt Körperverletzung, Nötigung oder Sachbeschädigung, regelmäßig zu bejahen. Die Erheblichkeit ergibt sich aus der Gefährdung der bedeutenden Rechtsgüter Leib, Leben sowie Gesundheit und dem Umfang bzw. der Intensität des zu erwartenden Schadens.¹⁴⁷ Auch hier findet die „Je-desto-Formel“ (siehe Punkt 4.2.1) Anwendung: Je schwerwiegender die erwartenden Gewalttätigkeit, desto geringere Anforderung sind an die Wahrscheinlichkeit zu stellen.

Die Gefahrenprognose liegt wie auch beim Platzverweis und dem Aufenthaltsverbot in den Händen der Polizeibeamten. Maßgebend zur Beurteilung der Gefahrenlage ist die Sicht der Polizeibeamten zum Zeitpunkt des Einschreitens und nicht die eigene Einschätzung durch das Opfer.¹⁴⁸ Ausschlaggebende Fragen sind hierbei ob und wie oft, mit welchem zeitlichen Abstand und aus welchen Anlässen es in der Vergangenheit bereits zu Gewalttätigkeiten gekommen ist, welche Intensität die Gewalttätigkeiten hatten, ob die geschädigte Person mit dem Erlass eines Wohnungsverweises einverstanden ist und ob der Täter ernstzunehmende Drohungen

¹⁴³ § 27 a Abs. 3 Satz 1 PolG BW.

¹⁴⁴ Vgl. Punkt 3.1.1.; Belz, Polizeigesetz, §9, Rn. 3.

¹⁴⁵ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn. 16; Belz, Polizeigesetz, §9, Rn. 3; Ruder, Polizeirecht, Rn. 660.

¹⁴⁶ Vgl. Krugmann, NVwZ 2006, S. 157.

¹⁴⁷ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §1, Rn. 23, 63; Ruder, Polizeirecht, Rn. 218, 660; Belz, Polizeigesetz, §28, Rn. 6.

¹⁴⁸ Vgl. Krugmann, NVwZ 2006, S. 156.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

gegen das Opfer ausgesprochen hat.¹⁴⁹ Ebenso die Befragung der Beteiligten, der Nachbarn, gegebenenfalls Zeugen oder Äußerungen von Täter und Opfer während der Anwesenheit der Polizeibeamten, dürfen bei der Prognoseentscheidung nicht außer Acht gelassen werden. In der Praxis ist es oftmals nicht einfach zu unterscheiden wer Opfer und wer Täter ist, deshalb sollte die Verweisung demgegenüber ausgesprochen werden, dem das Verlassen der Wohnung am ehesten zuzumuten ist, insbesondere aus Sicht der Belange bei vorhandenen minderjährigen Kindern.¹⁵⁰ Dabei muss die Gewalttat oder Bedrohung nicht in der Wohnung stattgefunden haben, es genügt die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Tat dort wiederholen wird.¹⁵¹

Die Tatbestandsvoraussetzungen „Wohnung“ und den „unmittelbar angrenzenden Bereich“ weisen auf die Wohnverhältnisse und die räumliche Begrenzung eines Wohnungsverweises hin. § 27 a Abs. 3 PolG umfasst nur die eigenen Wohnung. Aus einer fremden Wohnung, in der sich der Betroffene unberechtigt aufhält, kann dieser nicht gem. § 27 a Abs. 3 PolG verwiesen werden. Eine entsprechende Verweisung ist ebenfalls nicht bei Personen, die momentan zu Besuch sind oder vorübergehend Unterkunft gewährt bekommen, zulässig. Betrachtet man den Begriff der „Wohnung“ in Zusammenhang mit dem GewSchG wird klar, dass nicht die eigentlichen Eigentumsverhältnisse eine Rolle spielen, sondern vielmehr die tatsächlichen Wohnverhältnisse.¹⁵² Von Bedeutung sind die gemeinsame Nutzung der Wohnung und ein auf Dauer angelegter gemeinsamer Haushalt. Als Maßstab kann hier auch der melderechtliche Wohnungsbegriff zugrunde gelegt werden. Unter „unmittelbar angrenzenden Bereich“¹⁵³ der Wohnung wird regelmäßig das Treppenhaus, die Garage, aber auch der

¹⁴⁹ Vgl. Cirullies, Schutz bei Gewalt und Nachstellung, Rn. 505f; Zeitler, Polizeirecht, Rn. 472; Huttner, Handbuch für Ortspolizeibehörden BW, Rn. 40; Ruder, Polizeirecht, Rn. 660.

¹⁵⁰ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn. 16; Belz, Polizeigesetz, §27a, Rn. 13.

¹⁵¹ Vgl. Cirullies, Schutz bei Gewalt und Nachstellung, Rn. 503.

¹⁵² Vgl. Cirullies, Schutz bei Gewalt und Nachstellung, Rn. 502; Belz, Polizeigesetz, §27a, Rn. 12; Ruder, Polizeirecht BW, Rn. 658.

¹⁵³ § 27 a Abs. 3 Satz 1 PolG BW.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

Garten subsumiert.¹⁵⁴ Eben die Bereiche, die in direkter Nähe zur Wohnung stehen. Hierbei müssen die Bereiche genau bezeichnet werden. Zweckmäßig ist hier ein Verweis mit Bezug auf das gesamte Gebäude auf dem sich die Wohnung befindet.

Die Maßnahme des Wohnungsverweises soll „zum Schutz eines anderen Bewohners“¹⁵⁵ ergehen. Dieser muss nicht zwingend der Ehemann oder die Ehefrau sein. Auch Kinder, Geschwister, andere Angehörige oder nichtverheiratete Lebenspartner fallen unter den Begriff des „Bewohners“.

4.3.2 Rechtsfolge

Liegen die genannten Tatbestandsvoraussetzungen vor, so kann die Polizei einen gewalttätigen und -bereiten Mitbewohner aus seiner eigenen Wohnung verweisen und ihm für eine bestimmte Frist die Betretung untersagen (siehe Punkt 4.5).¹⁵⁶ Unabhängig von den Eigentumsverhältnissen hat der Täter die Wohnung noch im Beisein der Polizeibeamten zu verlassen. In der Praxis werden dem Täter gleichermaßen alle Schlüssel für sämtliche Zugangsmöglichkeiten abgenommen. Diese polizeiliche Maßnahme schafft eine räumliche Distanz zwischen Täter und Opfer, um vorläufig vor weiteren Übergriffen zu schützen und gleichermaßen einen gedanklichen Abstand, um dem Opfer Gelegenheit zu geben, darüber nachzudenken zivilgerichtlichen Schutz gem. § 1 GewSchG zu beantragen, zu schaffen.¹⁵⁷

Der Wohnungsverweis schützt das Opfer sowohl vor Erreichen eines zivilgerichtlichen Schutzes nach dem GewSchG, als auch nach einer zivilgerichtlichen Schutzanordnung, sofern anderweitiger Schutz nicht rechtzeitig erlangt werden kann.¹⁵⁸ Letzterer Eingriff ist allerdings subsidiär gegenüber zivilgerichtlichen Schutzmaßnahmen zu behandeln. Ein Beispiel für das Einschreiten der Polizei, trotz zivilgerichtlicher Schutzanordnung, ist

¹⁵⁴ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn. 17.

¹⁵⁵ § 27 a Abs. 3 Satz 1 PolG BW.

¹⁵⁶ Vgl. Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 278; Ruder, Polizeirecht, Rn. 657.

¹⁵⁷ Vgl. Barth, Gewaltschutz im sozialen Nahbereich, S. 133f.

¹⁵⁸ Vgl. Barth, Gewaltschutz im sozialen Nahbereich, S. 139; Cirulliies, Schutz bei Gewalt und Nachstellung, Rn. 499.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

das Missachten der Anordnung durch den Täter und die nicht Erreichbarkeit des zuständigen Gerichtsvollziehers.

4.3.3 Tangierte Grundrechte

In Betracht kommt wie bei einem Platzverweis und beim Aufenthaltsverbot ein Grundrechtseingriff in das Recht auf Freizügigkeit gem. Art. 11 Abs. 1 GG. Wie bereits erläutert, beinhaltet das Grundrecht die Möglichkeit seinen Wohnsitz und vor allem seinen Aufenthalt frei wählen zu können und dort seinen Lebensmittelpunkt zu bestreiten. Zweifellos ist die Wohnung des Verwiesenen ein seinen Lebensinhalt prägender Ort. Neben der Begründung des Wohnsitzes, wird auch die fortwährende Nutzung geschützt.¹⁵⁹ Ein Wohnungsverweis stellt somit vielmehr einen Eingriff in den Schutzbereich der Aufenthaltsnahme und Nutzbarkeit der eigenen Wohnung, als in den der Wohnsitznahme, dar. Ein Eingriff in Art. 11 Abs. 1 GG ist bei einem Wohnungsverweis nach § 27 a Abs. 3 Satz 1 PolG regelmäßig zu bejahen, da es dem Betroffenen temporär nicht mehr möglich ist seinen Aufenthaltsort frei wählen zu können.¹⁶⁰ Entsprechend den Ausführungen in Punkt 4.2.3 genügt auch der Abs. 3 des § 27 a PolG den grundgesetzlichen Anforderungen des Art. 11 Abs. 2 GG.¹⁶¹ In Fällen häuslicher Gewalt liegen regelmäßig die strafbaren Handlungen Körperverletzung oder Nötigung vor, denen mit einem Wohnungsverweis vorgebeugt werden soll. Ein Eingriff in Art. 11 Abs. 1 GG ist demnach zur Vorbeugung strafbarer Handlungen gerechtfertigt.¹⁶²

Fraglich ist, ob ein Grundrechtseingriff in das Recht der Unverletzlichkeit der Wohnung gem. Art. 13 Abs. 1 GG vorliegt, dessen Schutzbereich die Privatheit der Wohnung umfasst. Geschützt ist jeder Raum, den der Einzelne der allgemein Zugänglichkeit entzieht und in diesem er ungestört sowie unbeobachtet tun und lassen kann was er möchte, um seine Per-

¹⁵⁹ Vgl. Traulsen, JuS 2004, S. 418.

¹⁶⁰ Vgl. Trurnit, VBIBW 2009, S. 208; Pieroth, Polizei- und Ordnungsrecht, §16, Rn. 7.

¹⁶¹ Vgl. Ruder, Polizeirecht, Rn. 659.

¹⁶² Vgl. VGH Mannheim, NJW 2005, S.88.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

sönlichkeit zu entfalten.¹⁶³ Hierunter fallen sowohl die Wohnung, als auch Nebenräume, wie Keller oder Betriebs- und Geschäftsräume. Es geht demnach darum, in seiner Wohnung von staatlichen Organen in Ruhe gelassen zu werden und selbst zu bestimmen wer, wann und unter welchen Bedingungen die Wohnung betreten darf.¹⁶⁴ Jedes körperliche oder technische Eindringen in die Wohnung und jedes Betreten der geschützten Räume durch staatliche Gewalt entspricht einem Eingriff in den Schutzbereich des Art. 13 Abs. 1 GG.¹⁶⁵ In den meisten Fällen von häuslicher Gewalt ist es nötig, dass die Polizeibeamten die Wohnung betreten. Diese polizeiliche Handlung entspricht einem Eingriff in Art. 13 Abs. 1 GG. Umstritten ist jedoch, ob die Wohnungsverweisung selbst auch einen Eingriff darstellt. § 27 a Abs. 3 Satz 1 PolG allein enthält keine adäquate Ermächtigung die Wohnung betreten zu dürfen. Hier ist ergänzend der § 31 PolG heranzuziehen. Außerdem schützt Art. 13 Abs. 1 GG lediglich die Privatheit, nicht aber das Besitzrecht und die stetige Nutzung der Wohnung.¹⁶⁶ Die Privatsphäre der Wohnung wird durch einen Wohnungsverweis nicht angetastet.¹⁶⁷ Folglich ist festzustellen, dass die Verweisung aus der Wohnung allein keinen Eingriff in Art. 13 Abs. 1 GG darstellt, sondern vielmehr das Betreten der Wohnung durch die Polizeibeamten.

Ein Wohnungsverweis könnte ebenso in das Recht auf Eigentum eingreifen. Art. 14 Abs. 1 GG schützt den Freiraum eines Einzelnen im vermögensrechtlichen Bereich und ermöglicht ebenso eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung.¹⁶⁸ Geschützt werden unter anderem das Besitzrecht des Mieters und die Nutzungsbefugnis des Eigentümers an der Wohnung.¹⁶⁹ Unter Eigentum ist jede vermögenswerte Position zu verstehen, deren private Nutzung und Verfügung dem Berechtigten zugeordnet ist.¹⁷⁰

¹⁶³ Vgl. Krugmann, NVwZ 2006, S. 154; Pieroth, Grundrechte, S. 67; Jarass, Grundgesetz, Art. 13, Rn. 4.

¹⁶⁴ Vgl. BVerfGE, NJW 2002, 1333; Krugmann, NVwZ 2006, S. 154.

¹⁶⁵ Vgl. Pieroth, Grundrechte, S. 67; Jarass, Grundgesetz, Art. 13, Rn. 7f.

¹⁶⁶ Vgl. Traulsen, JuS 2004, S. 418; Pieroth, Polizei- und Ordnungsrecht, §16, Rn. 7; Ruder, Polizeirecht, Rn. 659.

¹⁶⁷ Vgl. Barth, Gewaltschutz im sozialen Nahbereich, S. 172.

¹⁶⁸ Vgl. Jarass, Grundgesetz, Art.14, Rn. 1.

¹⁶⁹ Vgl. BVerfGE 89, 1 (12); Barth, Gewaltschutz im sozialen Nahbereich, S. 170.

¹⁷⁰ Vgl. Jarass, Grundgesetz, Art. 14, Rn. 5 f, 16.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

Zweifelsohne kann eine Wohnung unter den Begriff des Eigentums subsumiert werden. Durch einen Wohnungsverweis kann der Betroffene zumindest vorübergehend seine Wohnung und die ihm gehörenden Gegenstände darin nicht mehr nutzen. Dementsprechend ist ein Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG zu bejahen.¹⁷¹ Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG wirkt hierbei als Gesetzesvorbehalt. Ein Eingriff in das Recht auf Eigentum kann somit auf Grund eines Gesetzes gerechtfertigt sein. Da der Wohnungsverweis eine polizeirechtliche Maßnahme des PolG ist, trägt dieser dem Gesetzesvorbehalt Rechnung. Ein Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG ist rechtmäßig.

Des Weiteren kann durch einen Wohnungsverweis der Schutzbereich des Art. 6 Abs. 1 GG berührt sein. Dieser beinhaltet die Eheschließung, die Familiengründung sowie die Verteidigung der Ehe und Familie vor staatlichen Eingriffen. Als klassisches Abwehrrecht enthält der Art. 6 GG eine Institutsgarantie, die es dem Staat untersagt die Institutionen der Ehe und der Familie zu schädigen oder in sonstiger Weise zu beeinträchtigen. Allerdings ist es auch die Pflicht des Staates die beiden Institutionen vor Beeinträchtigungen Dritter, soweit erforderlich, durch geeignete Maßnahmen zu fördern. Eine Ehe i. S. des Art. 6 GG ist lediglich die Vereinigung eines Mannes und einer Frau zu einer auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaft.¹⁷² Nicht eheliche Lebensgemeinschaften, gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften oder Scheinehen werden nicht erfasst.¹⁷³ Als Familie i. S. des Art. 6 GG bezeichnet man die umfassende Gemeinschaft der Eltern mit ihren Kindern. Voraussetzung ist die tatsächliche Verbundenheit und eine auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaft.¹⁷⁴ Das Vorliegen einer Ehe ist hierbei unbedeutend.

Die Verweisung eines Ehepartners oder eines Familienangehörigen aus der gemeinsamen Wohnung, bedeutetet einen erheblichen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 6 Abs. 1 GG. Dem Betroffenen wird vorüberge-

¹⁷¹ Vgl. Trurnit, VBIBW 2009, S. 208; Pieroth, Polizei- und Ordnungsrecht, §16, Rn. 7; Ruder, Polizeirecht, Rn. 659; Jarass, Grundgesetz, Art.14, Rn. 25.

¹⁷² Vgl. Pieper, Grundrechte, S. 49; Jarass, Grundgesetz, Art.6, Rn. 4.

¹⁷³ Vgl. Jarass, Grundgesetz, Art.6, Rn. 5.

¹⁷⁴ Vgl. Pieper, Grundrechte, S. 49; Jarass, Grundgesetz, Art. 6, Rn. 8.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

hend das Zusammenleben mit seinem Ehepartner und/oder seinen Kindern unmöglich gemacht. Allerdings kann der Eingriff durch ein kollidierendes Verfassungsrecht als immanente Schranke gerechtfertigt sein. Ein gegenläufiges Schutzgut, welches bei häuslicher Gewalt regelmäßig tangiert sein wird, ist die körperliche Unversehrtheit des anderen Ehegatten oder der Kinder gem. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG. Demzufolge ist auch ein durch Wohnungsverweis herbeigeführter Grundrechtseingriff in Art. 6 Abs. 1 GG rechtmäßig. Rechtswidrig ist der Eingriff nur dann, wenn die Verweisung des Täters gegen den Willen des Opfers durchgeführt wird.

Die Grundrechtseingriffe des § 27 a Abs. 3 PolG sind beträchtlicher als die der Absätze 1 und 2, deshalb werden hier die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit höher gesetzt. Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wird vor allem durch die in § 27 a Abs. 4 PolG genannten Höchstfristen (siehe Punkt 4.5) Rechnung getragen.¹⁷⁵

4.4 Absatz 3 Satz 2: Das Rückkehrverbot / Annäherungsverbot

„Rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass die erhebliche Gefahr nach Verlassen der Wohnung fortbesteht, kann die Polizei der der Wohnung verwiesenen Person verbieten, in die Wohnung oder den unmittelbar angrenzenden Bereich zurückzukehren (Rückkehrverbot) und sich der verletzten oder bedrohten Person anzunähern (Annäherungsverbot).“¹⁷⁶

§ 27 a Abs. 3 Satz 2 PolG regelt als logische Ergänzung zum Wohnungsverweis nach § 27 a Abs. 3 Satz 1 PolG das Rückkehr- und Annäherungsverbot. Erfahrungsgemäß ist es in der Praxis üblich, dass neben dem oben dargestellten Wohnungsverweis ein begleitendes Rückkehr- und Annäherungsverbot für die angrenzende Umgebung der Wohnung oder den Arbeitsplatz des Opfers gegenüber dem Adressaten des Wohnungsverweises verfügt wird.¹⁷⁷ Ein Wohnungsverweis ist hierzu allerdings nicht zwingend notwendig. In Fällen, in denen der Täter sich als vermeintlich

¹⁷⁵ Vgl. Trurnit, VBIBW 2009, S. 208.

¹⁷⁶ § 27 a Abs. 3 Satz 2 PolG BW.

¹⁷⁷ Vgl. Huttner, Handbuch für die Ortspolizeibehörden, Rn. 39.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

einsichtig gibt und freiwillig die Wohnung verlässt, kann ein selbständiges Rückkehr- und Annäherungsverbot ausgesprochen werden.¹⁷⁸

4.4.1 Tatbestandsvoraussetzungen

Das Rückkehr- und Annäherungsverbot baut tatbestandlich auf dem oben behandelten Wohnungsverweis auf. Zusätzlich zu den bereits genannten Eingriffsvoraussetzungen müssen „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die erhebliche Gefahr nach Verlassen der Wohnung fortbesteht“^{179 180}.

Zwar ist bezüglich eines Rückkehrverbotes davon auszugehen, dass ein Wohnungsverweis automatisch auch das Verbot, in die Wohnung zurückzukehren, beinhaltet. Jedoch muss die erhebliche Gefahr für das Opfer nicht mehr unmittelbar bevorstehen, so wie es der Wohnungsverweis voraussetzt.¹⁸¹ D. h. dem Täter kann durch die Aussprache eines separaten Rückkehrverbotes untersagt werden, in die Wohnung zurückzukehren, obwohl die Gefahr für das Opfer in diesem Moment nicht mehr besteht. Es handelt sich hierbei also um eine Maßnahme, die einem erneuten bevorstehen einer Gefahr für das Opfer vorbeugt. Wie bei den vorherigen Maßnahmen des § 27 a PolG liegt der Einschätzung des Fortbestehens der erheblichen Gefahr eine Prognoseentscheidung zugrunde, die die Polizeibeamten zu treffen haben. Anhaltspunkte können neben den in Punkt 4.3.1 genannten, das Vorverhalten des Täters sein, insbesondere die Häufigkeit, Intensität und der zeitliche Abstand der Gewalttätigkeiten. Regelmäßig werden auch das Einverständnis der geschädigten Person mit der Anordnung eines Wohnungsverweises, aber auch Drohungen des Täters gegenüber dem Opfer miteinbezogen. Da die Maßnahmen des § 27 a Abs. 3 Satz 2 PolG länger wirken können als ein Wohnungsverweis, muss die Gefahrenprognose sorgfältig begründet werden.¹⁸²

¹⁷⁸ Vgl. Belz, Polizeigesetz, §27a, Rn. 15.

¹⁷⁹ § 27 a Abs. 3 Satz 2 PolG BW.

¹⁸⁰ Vgl. Ruder, Polizeirecht BW, Rn. 660.

¹⁸¹ Vgl. Belz, Polizeigesetz, §27a, Rn. 15.

¹⁸² Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn. 17.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

Die Verfügung eines selbständigen Rückkehr- und Annäherungsverbot wird für sinnvoll erachtet, wenn der Störer die Wohnung freiwillig verlässt oder schon vor Eintreffen der Polizei verlassen hat. § 27 a Abs. 3 Satz 2 PolG setzt keine Verweisung voraus, sondern spricht lediglich von einem Verlassen der Wohnung.

Ein vom Wohnungsverweis isoliertes Rückkehrverbot muss die genaue Bezeichnung des räumlichen Geltungsbereiches beinhalten, da eine Bezugnahme auf den Wohnungsverweis nicht möglich ist. Neben der Wohnung wird auch der unmittelbar angrenzende Bereich um die Wohnung erfasst. Auch hier wird auf die Ausführungen in Punkt 4.3.1 verwiesen.

Beim Annäherungsverbot hingegen ist der Geltungsbereich, im Gegensatz zum Rückkehrverbot, nicht identisch mit dem des Wohnungsverweises. Der Verbotsbereich beschränkt sich nicht nur auf die Wohnung und den unmittelbar angrenzenden Bereich, sondern kann auch andere Örtlichkeiten, an denen die Wahrscheinlichkeit eines Zusammentreffens sehr groß ist, wie beispielsweise den Arbeitsplatz des Opfers oder der Kindergarten bzw. die Schule der gemeinsamen Kinder, miteinschließen.¹⁸³ Der räumliche Geltungsbereich hängt vom jeweiligen Aufenthaltsort der geschädigten Person ab. Eine ausdrückliche Nennung der Örtlichkeiten ist nicht unbedingt erforderlich, da davon auszugehen ist, dass der Polizeipflichtige weiß, wo die geschädigte Person am ehesten anzutreffen ist. Gerade vor dem Hintergrund, dass Paare im Laufe ihrer Beziehung unzählige Örtlichkeiten kennengelernt haben, welche eine besondere Bedeutung für diese aufweisen.

4.4.2 Rechtsfolge

Gleichwohl dem Wortlaut des § 27 a Abs. 3 Satz 2 PolG wird dem Adressaten eines Rückkehrverbotes das Rückkehren in die eigene Wohnung oder in deren unmittelbar angrenzenden Bereich untersagt und dem Adressaten eines Annäherungsverbot das Annähern der in der Verfügung genannten verletzten oder bedrohten Person, insbesondere auch der Ört-

¹⁸³ Vgl. Belz, Polizeigesetz, §27a, Rn. 16.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

lichkeiten, die ein Antreffen wahrscheinlich machen.¹⁸⁴ Sowohl das Rückkehr- als auch das Annäherungsverbot tragen dafür Sorge, dass das Opfer sich auch außerhalb der Wohnung aufhalten kann, ohne Angst haben zu müssen auf den Verwiesenen zu treffen. Außerdem schaffen diese Maßnahmen, wie auch der Wohnungsverweis, eine Distanz zwischen Täter und Opfer, um sich über das weitere Zusammenleben nachzudenken und ggf. Maßnahmen nach dem GewSchG einzuleiten.

Bei einem ausgesprochenen Annäherungsverbot ist es von enormer praktischer Bedeutung, dass die Verfügung eine Konkretisierung des einzuhaltenden Mindestabstandes des Täters gegenüber dem Opfer enthält. Das Polizeigesetz geht von einem Abstand von bis zu 100 m aus.¹⁸⁵

Grundsätzlich spielen die Vorstellungen und Wünsche der Geschädigten bei polizeilichen Maßnahmen immer eine Rolle. Wünscht das Opfer die Rückkehr des Täters, so hat die Behörde dies zwar zu berücksichtigen, ist aber nicht daran gebunden.¹⁸⁶ Hierbei kommt es auf den Einzelfall und die Prognose der Polizeibeamten an.

4.4.3 Tangierte Grundrechte

Grundsätzlich sind bei einem Rückkehr- und Annäherungsverbot, unabhängig davon, ob diese an einen Wohnungsverweis gekoppelt sind, stets dieselben Grundrechte tangiert wie bei einem Wohnungsverweis. Hierzu wird auf die Ausführungen in Punkt 4.3.3 verwiesen.

4.5 Absatz 4: Die Befristung der Maßnahmen

„Maßnahmen nach Absatz 3 sind bei Anordnung durch den Polizeivollzugsdienst auf höchstens vier Werktage und bei Anordnung durch die Polizeibehörde auf höchstens zwei Wochen zu befristen. Beantragt die verletzte oder bedrohte Person vor Ablauf der Frist Schutzmaßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz, kann die Polizeibehörde die Frist um höchstens zwei Wochen verlängern, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 3 Satz 2 weiter vorliegen und dies unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen der der Woh-

¹⁸⁴ Vgl. Huttner, Handbuch für die Ortspolizeibehörden, Rn. 39.

¹⁸⁵ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn. 17.

¹⁸⁶ Vgl. Barth, Gewaltschutz im sozialen Nahbereich, S. 134; Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn. 17.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

nung verwiesenen Person erforderlich erscheint. Die Maßnahmen enden mit dem Tag der wirksamen gerichtlichen Entscheidung, eines gerichtlichen Vergleiches oder einer einstweiligen Anordnung.“¹⁸⁷

§ 27 a Abs. 4 PolG befristet die nach § 27 a Abs. 3 PolG verfügten Maßnahmen. Ein durch Polizeivollzugsdienst angeordneter Wohnungsverweis, mit oder ohne Rückkehr- und Annäherungsverbot, darf die Höchstdauer von vier Werktagen nicht überschreiten.¹⁸⁸ Besonders ist, dass auf Werktage abgestellt wird. Dazwischen liegende oder anschließende Sonn- und Feiertage verlängern die Befristung der Anordnung. Erlässt die Polizeibehörde die Verfügung, so beträgt die zulässige Frist¹⁸⁹ maximal zwei Wochen.¹⁹⁰

Wird die erste Anordnung durch den Polizeivollzugsdienst erlassen, so kann die Polizeibehörde diese durch eigene Anordnung ersetzen. Um dem Polizeipflichtigen allerdings keinen Nachteil zuzusprechen, werden die Tage, die seit der Anordnung durch den Polizeivollzugsdienst verstrichen sind, auf die Befristung der Verfügung durch die Polizeibehörde angerechnet.¹⁹¹ Die Behörde erhält damit genügend Zeit den Betroffenen anzuhören und ihre eigene Entscheidung gründlich zu prüfen. Außerdem erhält die geschädigte Person mehr Zeit, um über einen gerichtlichen Schutz nach dem GewSchG nachzudenken und ggf. diesen zu beantragen.¹⁹²

Diese erste Frist von maximal zwei Wochen kann von der Behörde um weitere zwei Wochen verlängert werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die verletzte oder bedrohte Person Schutzmaßnahmen nach dem GewSchG beim Zivilgericht, vor Ablauf der behördlichen Frist, beantragt hat, vom Täter nach wie vor eine erhebliche Gefahr für das Opfer ausgeht und die Verlängerung den schutzwürdigen Interessen des Verwiesenen

¹⁸⁷ § 27 a Abs. 4 PolG BW.

¹⁸⁸ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn. 18; Ruder, Polizeirecht, Rn. 661.

¹⁸⁹ Als Frist bezeichnet man eine durch Anfangs- und Endzeitpunkt abgegrenzten, genau bestimmten oder bestimmbaren Zeitraum.

¹⁹⁰ Vgl. Belz, Polizeigesetz, §27a, Rn. 17.

¹⁹¹ Vgl. Belz, Polizeigesetz, §27a, Rn. 17.

¹⁹² Vgl. Barth, Gewaltschutz im sozialen Nahbereich, S. 134; Cirullies, Schutz bei Gewalt und Nachstellung, Rn. 498, 514.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

nicht entgegensteht.¹⁹³ Diese Zeit ist meist für das Opfer notwendig, da ein Antrag bei Gericht eine schwerwiegende Entscheidung darstellt. Ebenso die Überlastung solcher Beratungsstellen verlangt eine größere zeitliche Spanne. Die längste mögliche Dauer eines Wohnungsverweises mit Rückkehr- und Annäherungsverbot liegt demnach bei vier Wochen.

Jegliche Maßnahmen der Polizei enden mit Wirksamwerden einer gerichtlichen Entscheidung des Zivilgerichtes. Einer Aufhebung bedarf es hierfür nicht, die polizeilichen Verfügungen treten kraft Gesetzes außer Kraft.¹⁹⁴ Der Inhalt der gerichtlichen Entscheidung spielt hierbei keine Rolle, auch eine ablehnende Entscheidung führt zum Außerkrafttreten der polizeilichen Anordnung. Maßnahmen der Polizei sind folglich immer subsidiär zu denen des Zivilgerichtes zu behandeln.

4.6 Absatz 5: Datenübermittlung

„Anträge nach dem Gewaltschutzgesetz sowie hierauf erfolgte Entscheidungen, gerichtliche Vergleiche oder einstweilige Anordnungen, insbesondere die angeordneten Maßnahmen, die Dauer der Maßnahmen sowie Verstöße gegen die Auflagen, teilt das Gericht der zuständigen Polizeibehörde und der zuständigen Polizeidienststelle unverzüglich mit.“¹⁹⁵

§ 27 a Abs. 5 PolG formuliert eine Informationspflicht des Zivilgerichts gegenüber der zuständigen Polizeibehörde und der Polizeidienststelle. Damit sind die Gerichte ermächtigt und verpflichtet in Verfahren nach dem GewSchG personenbezogene Daten an die Polizeibehörde und den Polizeivollzugsdienst zu übermitteln. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG steht dem nicht entgegen, da § 27 a Abs. 5 PolG eine gesetzliche Grundlage zur Datenübermittlung darstellt und dies „zur Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben“¹⁹⁶ erforderlich ist.

¹⁹³ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn. 20; Huttner, Handbuch für die Ortspolizeibehörden BW, Rn. 39; Ruder, Polizeirecht, Rn. 661.

¹⁹⁴ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn. 20; Belz, Polizeigesetz, §27a, Rn. 18; Ruder, Polizeirecht, Rn. 661.

¹⁹⁵ § 27 a Abs. 5 PolG BW.

¹⁹⁶ Vgl. § 13 Abs. 1 EGGVG.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

Sobald beim Gericht ein Antrag gem. § 1 GewSchG eingeht, hat sie dies unverzüglich mitzuteilen.¹⁹⁷ Eine derartige Mitteilung ist insbesondere für die Polizeibehörden wichtig, um über eine Verlängerung der polizeilichen Schutzmaßnahme gem. § 27 a Abs. 4 PolG verfügen zu können. Außerdem erfährt die Polizei über die Inanspruchnahme des Gerichtes und kann bis zur gerichtlichen Anordnung flankierende polizeiliche Maßnahmen zum Schutz des Antragsstellers ermöglichen.

Nachdem das Gericht über zivilgerichtliche Schutzmaßnahmen verfügt hat, ist dies, insbesondere bezüglich der Dauer, ebenso an die Polizeibehörde und den Polizeivollzugsdienst weiterzugeben.¹⁹⁸ Dies hat folgende praktische Bedeutung: Die Anordnung einer gerichtlichen Maßnahme lässt zum einen die polizeiliche Anordnung Außerkrafttreten und zum anderen liegt es in der Pflicht der Polizei gerade dann einen umfassenden Schutz zu gewährleisten.¹⁹⁹ Aus § 163 StPO leitet sich die Strafverfolgungspflicht des Polizeivollzugsdienstes ab, die immer greift, sofern der Verdacht einer Straftat im Raum steht. Ein Verstoß gegen gerichtliche Anordnungen stellt regelmäßig eine Straftat gem. § 4 GewSchG dar und muss vom Polizeivollzugsdienst verfolgt werden.

4.7 Adressat

Der Adressat von Maßnahmen nach § 27 a PolG ist stets der Störer²⁰⁰ gem. §§ 6, 7 PolG.²⁰¹ Eine Verfügung gegenüber einem Nichtstörer ist nur in Ausnahmen unter den Voraussetzungen des § 9 PolG zulässig, sofern der Störer nicht klar erkennbar ist.²⁰²

4.8 Zuständigkeit

Grundsätzlich ist gem. § 60 Abs. 1 i. V. m. §§ 61 Abs. 1 Nr. 4, 62 Abs. 4, 66 Abs. 2 PolG die Gemeinde als Ortspolizeibehörde sachlich zustän-

¹⁹⁷ Vgl. Ruder, Polizeirecht, Rn. 662.

¹⁹⁸ Vgl. Trurnit, VBIBW 2009, S. 209.

¹⁹⁹ Vgl. Zeitler, Polizeirecht, Rn. 475, 476.

²⁰⁰ Unter Störer versteht man im polizeirechtlichen Sinne die Person, die durch ihr Verhalten eine Störung oder Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung hervorruft.

²⁰¹ Vgl. Braun, Freizügigkeit und Platzverweis, S. 137f; Ruder, Polizeirecht BW, Rn. 652; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, §3, Rn. 132a.

²⁰² Vgl. Pieroth, Polizei- und Ordnungsrecht, §16, Rn. 16, 19.

4. Polizeiliche Maßnahmen des § 27 a PolG

dig.²⁰³ Das Polizeigesetz hat lediglich den § 27 a Abs. 1 PolG in die Parallelzuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes gem. § 60 Abs. 1, 3 PolG mit aufgenommen und dem Polizeivollzugsdienst bezüglich dieser polizeilichen Maßnahme eine originäre Zuständigkeit eingeräumt.²⁰⁴ Anordnungen gem. § 27 a Abs. 2 und 3 PolG kann der Polizeivollzugsdienst nur im Rahmen der Eilzuständigkeit i. S. des § 60 Abs. 1, 2 PolG treffen.²⁰⁵ Bei einem Wohnungsverweis ist ein sofortiges Tätigwerden meist zu bejahen. In diesen Fällen unterrichtet der Polizeivollzugsdienst die Polizeibehörde umgehend, damit diese weitere Verfügungen gegenüber dem Polizeipflichtigen erlassen kann.

Ist eine Eilzuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes nicht gegeben, so ist diese nicht befugt eigenmächtige Entscheidungen bezüglich der Maßnahmen nach § 27 a PolG zu treffen, sofern die zuständige Polizeibehörde erreichbar ist.

²⁰³ Vgl. Trurnit, VBIBW 2009, S. 207, 209; Huttner, Handbuch für die Ortspolizeibehörden BW, Rn. 38.

²⁰⁴ Vgl. Stephan, Polizeigesetz, §27a, Rn. 4.

²⁰⁵ Vgl. Trurnit, VBIBW 2009, S. 209; Huttner, Handbuch für Ortspolizeibehörden BW, Rn. 38; Ruder, Polizeirecht, Rn. 650.

5 Experteninterviews zur Nachhaltigkeit der Verweise des § 27 a PolG

Um die aus der Literatur und Gesetzeskommentaren erworbenen theoretischen Kenntnisse mit Informationen aus der Praxis ergänzen und zudem bewerten zu können, welche Wirkung aus Sicht der Befragten die Verweisungsverfügungen nach § 27 a PolG erzielen, wurden im Punkt 5 dieser Arbeit zwei Experteninterviews durchgeführt.

Das Experteninterview ist eine empirische Untersuchungsmethode und gehört hierbei zu der Erhebungsmethode der „Befragung“. Bei mündlichen Befragungen hat man sich hierbei auf den Begriff „Interview“ geeinigt.²⁰⁶ Laut Gläser²⁰⁷ werden hierzu Menschen befragt, die „an den uns interessierenden Prozessen beteiligt sind“ und somit über ein besonderes Wissen verfügen, sogenannte „Experten“. Mithilfe des Experteninterviews kann dieses besondere Wissen der Interviewpartner über die zu erforschende Thematik erschlossen werden.²⁰⁸

Ziel der Experteninterviews ist es, die nachhaltige Kriminalitätsbekämpfung durch die bereits vorgestellten Verweisungsverfügungen anhand praktischer Erfahrungen zu bewerten und gleichzeitig deren Wirkung nicht nur auf die Täter, sondern auch auf die den Prozess beobachtenden Bürger, feststellen zu können. Die Interviews fokussierten dazu den Platzverweis und das länger wirkende Aufenthaltsverbot, da m. E. die Kriminalitätsbekämpfung im öffentlichen Raum relevanter in Bezug auf das Sicherheitsgefühl der Bürger ist als jene in privaten Räumen. Hierzu wurde zum einen der Revierleiter des Polizeireviers Heilbronn, Herr Thomas Nürnberger, befragt, um eine Einschätzung zu dem Thema aus Sicht des Polizeivollzugsdienstes zu erhalten. Zum anderen wurde im Gegenzug der Ordnungsamtsleiter der Stadt Heilbronn, Herr Bernd Werner, befragt, um

²⁰⁶ Vgl. Gläser, Experteninterviews, S. 40.

²⁰⁷ Vgl. Gläser, Experteninterviews, S. 12f, 39.

²⁰⁸ Vgl. Gläser, Experteninterviews, S. 12.

5. Experteninterviews zur Nachhaltigkeit der Verweise des § 27 a PolG

gleichermaßen Einschätzungen aus Sicht der Polizeibehörde zu bekommen.

5.1 Aufbau und Inhalt

Die Experteninterviews wurden in Form eines Leitfadeninterviews durchgeführt. Als nichtstandardisiertes Interview wurden hierbei weder die Fragen des Interviewers noch die Antworten der Interviewpartner standardisiert.²⁰⁹ Das Gespräch basierte auf einem Gesprächsleitfaden²¹⁰, der all jene Fragen enthielt, die in jedem Interview beantwortet werden müssen. Allerdings war hierbei weder die Frageformulierung noch die Reihenfolge als verbindlich anzusehen.²¹¹ Vielmehr ging es darum, sicherzustellen, dass der Interviewpartner auch zu allen wichtigen Themen und Fragen des Gesprächsleitfadens Informationen gibt.²¹² Außerdem boten die vorgefertigten Fragen die Möglichkeit, die Experteninterviews anschließend miteinander vergleichen zu können. Um so wenig Einfluss wie möglich auf die Ergebnisse auszuüben, wurden überwiegend offene Fragen verwendet, so dass dem Interviewpartner die Möglichkeit eröffnet wurde, den Inhalt der Antworten frei gestalten zu können.²¹³ Da sich die Interviewpartner in ihrer Beteiligung an dem zu erforschenden Prozess unterscheiden und deshalb über je spezifisches Wissen verfügen, wurde für jeden Experten ein eigener Leitfaden entwickelt.²¹⁴

Der Gesprächsleitfaden bestand aus 13 Fragen, gegliedert in drei Abschnitte:

Der erste Abschnitt (zwei Fragen) diente der Vorstellung des Experten. Hierzu wurde der Experte zu seiner Funktion und seinem Aufgabengebiet befragt.

²⁰⁹ Vgl. Gläser, Experteninterviews, S. 41f.

²¹⁰ Vgl. Interviewleitfaden Herr Nürnberger, Anlage 17; Interviewleitfaden Herr Werner, Anlage 18.

²¹¹ Vgl. Gläser, Experteninterviews, S. 42.

²¹² Vgl. Gläser, Experteninterviews, S. 43.

²¹³ Vgl. Gläser, Experteninterviews, S. 111.

²¹⁴ Vgl. Gläser, Experteninterviews, S. 117; Interviewleitfaden Herr Nürnberger, Anlage 17; Interviewleitfaden Herr Werner, Anlage 18.

5. Experteninterviews zur Nachhaltigkeit der Verweise des § 27 a PolG

Im zweiten Abschnitt (drei Fragen) wurden allgemeine Fragen zu den Verweisungsverfügungen gestellt. Es ging darum, das theoretische Wissen aus Fachliteratur in den Punkten 3 und 4 mit Erfahrungen aus der Praxis zu ergänzen.

Durch die Fragen im dritten Abschnitt (acht Fragen) sollte schließlich erforscht und bewertet werden, inwiefern speziell die Platzverweise und Aufenthaltsverbote sich bezüglich der Bekämpfung von Kriminalitätsformen und Ordnungsstörungen im öffentlichen Raum als nachhaltig erweisen.

5.2 Durchführung/ Ablauf

Nach der Entwicklung der beiden Leitfäden musste eine Stichprobe für die Anwendung des Interviews gebildet werden. Aus der Zuständigkeit von Polizeibehörde und Polizeivollzugsdienst bei der Aussprache von Verweisungsverfügungen nach § 27 a PolG begründete sich die Befragung einer Person je aus dem Kreis der Polizeibehörde und dem Polizeivollzugsdienst. Beide haben tagtäglich mit dieser Thematik zu tun und verfügen aufgrund ihrer praktischen Erfahrung über ein immenses Fachwissen.²¹⁵ Außerdem stehen die Befragten in direkter Zusammenarbeit zueinander. Die Interviews sollten sowohl die Erfahrungen „vom Schreibtisch aus“ durch die Ortspolizeibehörde, als auch „von der Straße aus“ durch den Polizeivollzugsdienst zum Vorschein bringen. Die Interviews beschränkten sich allerdings keinesfalls nur auf den Inhalt und die Anwendung der Verweisungsverfügungen, sondern vielmehr auf deren Wirkung auf den Betroffenen und die zuschauenden Bürger. Der Revierleiter des Polizeireviers Heilbronn und gleichermaßen der Ordnungsamtsleiter der Stadt Heilbronn stellten m. E. repräsentative Personen in Form von Experten dar.

Für die Durchführung der Interviews wurden ca. 45 Minuten eingeplant. Hierzu wurde telefonisch und per Mail ein Termin für das Interview verein-

²¹⁵ Vgl. Experteninterview mit Herrn Nürnberger, Anlage 16 Punkt II.1; Experteninterview mit Herrn Werner, Anlage 15 Punkt II.1.

5. Experteninterviews zur Nachhaltigkeit der Verweise des § 27 a PolG

bart. Den Gesprächsleitfaden erhielten die Experten bereits einige Tage im Voraus, so dass sie sich auf das Interview gut vorbereiten konnten und das Interview strukturiert durchgeführt werden konnte. Da beide Experten die Fragen bereits schriftlich beantwortet hatten und mir davon jeweils ein Exemplar übermittelten, war eine Tonbandaufnahme und anschließende Transkription des Interviews nicht von Nöten. Das Interview mit Herrn Nürnberger (Revierleiter des Polizeireviers Heilbronn) wurde am 15.07.2016 durchgeführt. Herr Werner (Ordnungsamtsleiter der Stadt Heilbronn) nahm bei dem Interview am 28.07.2016 noch einen Mitarbeiter, Herr Schramm (stellv. Sachgebietsleiter im Bereich Polizei- und Versammlungsrecht, Innere Sicherheit, Kommunale Kriminalprävention und Kampfmittelbeseitigung) aus seinem Amt hinzu, der aufgrund seines Aufgabengebietes über sehr viel praktische Erfahrung verfügt.

5.3 Auswertung

Die Auswertung der Interviews erfolgt über die qualitative Inhaltsanalyse, bei dieser die Interviewprotokolle mithilfe eines Analyserasters auf relevante Informationen hin durchsucht werden und diese dann relativ unabhängig von den Protokollen selbst weiter verarbeitet werden.²¹⁶ Das Analyseraster ließ sich dazu in fünf Kategorien unterteilen: den Platzverweis, das Aufenthaltsverbot, die Wirkung und Nachhaltigkeit jener im Allgemeinen, die Wirkung auf das Sicherheitsgefühl der Bürger und das weitere Vorgehen bei Nichtbeachtung.

Zunächst soll nun die Nachhaltigkeit eines Platzverweises näher beleuchtet werden. Obwohl weder die Polizeibehörde noch der Polizeivollzugsdienst Statistiken über die Aussprache von Platzverweisen führen und diese auch meist nur mündlich erteilt werden, sind sich beide einig, dass der Platzverweis zu den am häufigsten ausgesprochenen Verweisen des § 27 a PolG gehört. Allein die Polizeibeamten des Polizeireviers Heilbronn sprechen im Jahr zwischen 300 bis 400 Platzverweise aus, hinzu kommen die durch den KOD des Ordnungsamtes Heilbronn erteilten Verweise mit

²¹⁶ Vgl. Gläser, Experteninterviews, S: 46.

5. Experteninterviews zur Nachhaltigkeit der Verweise des § 27 a PolG

bis zu 200 im Jahr.²¹⁷ Man kann somit davon ausgehen, dass nur im Zuständigkeitsbereich des Polizeireviers Heilbronn und des Ordnungsamtes Heilbronn pro Tag mindestens ein Platzverweis ausgesprochen wird. Hierbei fällt die Anzahl der erteilten Platzverweise an Flüchtlinge nicht wesentlich ins Gewicht, da die Problemlage bezüglich der aktuellen Flüchtlingskrise eher durch gute Integrationsarbeit und Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden entschärft wird.²¹⁸ Dennoch spricht die hohe Anzahl an Platzverweisen im Jahr weder dafür, dass die Polizeibeamten und der KOD als staatliche Autorität wahrgenommen werden, noch, dass ein Platzverweis eine einschneidende Wirkung in Bezug auf die Bekämpfung der Kriminalität im öffentlichen Raum erzielt.

Gleiches gilt bei der Betrachtung der „Rückfallquote“ der Adressaten von Platzverweisen. In den meisten Fällen werden Platzverweise gegenüber Mitgliedern der Trinker-, Obdachlosen- und Drogenszene erteilt.²¹⁹ In der Praxis sind es oftmals „alte Bekannte“²²⁰, die durch ihr Verhalten immer wieder negativ auffallen. Sie pöbeln, sie schreien herum und/oder urinieren wild. Ihre Einsichtsfähigkeit hängt hierbei vom jeweiligen Alkoholpegel oder Drogenkonsum ab. Entscheidend ist, ob der Betroffene überhaupt noch zurechnungsfähig ist. Gerade die Verweisung einer solchen Person führt zu einer sichtbaren Entspannung im öffentlichen Raum. Allerdings ist diese Wirkung nur sehr kurzfristig für den örtlich verfügbaren Bereich, da ein Platzverweis nur max. für 24 Stunden ausgesprochen werden darf. Wird der Person an dem einen Tag ein Platzverweis erteilt, kann man sicher sein, dass am nächsten Tag sich die gleiche Situation wieder abspielen wird. Auch aus dieser Sicht ist die Nachhaltigkeit eines Platzverweises in Fällen der Trinker-, Obdachlosen- und Drogenszene zu verneinen. Natürlich werden Platzverweise nicht nur gegenüber solchen Personenkreisen ausgesprochen, sondern auch bei Demonstrationen und öffentlichen Ver-

²¹⁷ Vgl. Experteninterview mit Herrn Nürnberger, Anlage 16 Punkt II.3, III.1; Experteninterview mit Herrn Werner, Anlage 15 Punkt II.3.

²¹⁸ Vgl. Experteninterview mit Herrn Nürnberger, Anlage 16 Punkt III.2; Experteninterview mit Herrn Werner, Anlage 15 Punkt III.2.

²¹⁹ Vgl. Experteninterview mit Herrn Nürnberger, Anlage 16 Punkt III.3; Experteninterview mit Herrn Werner, Anlage 15 Punkt III.3.

²²⁰ Nürnberger, Experteninterview mit Herrn Nürnberger, Anlage 16 Punkt III.3.

5. Experteninterviews zur Nachhaltigkeit der Verweise des § 27 a PolG

anstaltungen. Ein Platzverweis ist hier als eher wirksam anzusehen, da Demonstrationen und Veranstaltungen nicht täglich stattfinden und somit eine Verweisung speziell für diesen Tag als wirkungsvoll anzusehen ist.

Platzverweise werden häufig bei Ordnungsstörungen unterhalb der Grenze der Strafbarkeit ausgesprochen. Ordnungswidrigkeiten wie Pöbeleien, Herumschreien oder wildes Urinieren sorgen besonders für Verunsicherung und Beunruhigung bei den Bürgern. Mit einem Platzverweis, der zeitlich und örtlich eine sehr stark begrenzte Wirkung erzielt, können diese Probleme im öffentlichen Raum allerdings nicht gelöst werden.²²¹ Mit der Einführung des § 27 a Abs. 1 PolG hat man der Polizeibehörde und dem Polizeivollzugsdienst die Möglichkeit genommen, einen Platzverweis bei den genannten Ordnungswidrigkeiten über einen längeren Zeitraum auszusprechen.²²² Bei einem damaligen, noch auf die Generalklausel gestützten Platzverweis war dies noch möglich und es konnten gerade diese Ordnungswidrigkeiten im öffentlichen Raum nachhaltig bekämpft werden. Die Standardmaßnahme verhindert jedoch den Rückgriff auf die Generalklausel. Da es sich meist um bekanntes Klientel handelt, wäre die frühzeitige Aussprache von Platzverweisen als sinnvoll anzusehen. Auch dieser Weg hat sich jedoch mit der Einführung des § 27 a Abs. 1 PolG geschlossen. Die Erteilung eines Platzverweises ist nur dann rechtmäßig, wenn die Gefahr bzw. Störung wirklich vorliegt. Die Ordnungswidrigkeit muss demnach wirklich eingetreten sein. Dass die Polizei aus Erfahrung bereits im Voraus weiß, dass es zu einer Ordnungswidrigkeit kommen wird, spielt hierbei keine Rolle. Das Vorliegen einer konkreten Gefahr oder Störung als Tatbestandsvoraussetzung erschwert die Arbeit des Polizeivollzugsdienst und der Polizeibehörde erheblich. Bis ein Einschreiten dieser gerechtfertigt ist, sind die Betroffenen meist schon alkoholisiert. Außerdem ist es für jeden zuschauenden Bürger unverständlich, wieso die Polizei eine Eskalation abwartet. Dadurch wird zusätzlich die Autorität der Polizei in Frage gestellt. Anstatt die Situation im öffentlichen Raum frühzeitig zu

²²¹ Vgl. Experteninterview mit Herrn Nürnberger, Anlage 16 Punkt III.6; Experteninterview mit Herrn Werner, Anlage 15 Punkt III.6.

²²² Vgl. Experteninterview mit Herrn Nürnberger, Anlage 16 Punkt III.6.

5. Experteninterviews zur Nachhaltigkeit der Verweise des § 27 a PolG

entspannen, müssen Polizeibehörde und Polizeivollzugsdienst erst auf eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung warten. Ein Platzverweis ist keinesfalls ein Baustein der nachhaltigen Kriminalitätsbekämpfung.

Dem Ordnungsamt Heilbronn ist es dennoch gelungen das Konfliktpotential in ihrer Stadt zu senken. Allerdings nicht aufgrund der Erteilung von Platzverweisen, sondern durch ein speziell für Mitglieder der Trinkerszene alternativ eingerichteter Aufenthaltsort eingerichtet. Anstatt das bekannte Klientel nur wegzuschicken, wird ihnen eine alternative Örtlichkeit angeboten, an dieser sich außerdem Streetworker um die Betroffenen kümmern. Dies erscheint als sozialverträglicher und vor allem nachhaltiger als ein nur kurzzeitig wirkender Platzverweis.²²³

Nun soll die Nachhaltigkeit eines Aufenthaltsverbotes nach § 27 a Abs. 2 PolG betrachtet werden. Im Gegensatz zum Platzverweis, welcher fast täglich zur Anwendung kommt, wird ein Aufenthaltsverbot im Durchschnitt nur zehn Mal im Jahr im Zuständigkeitsbereich des Ordnungsamtes Heilbronn ausgesprochen.²²⁴ Wie bereits im Punkt 4.2 erläutert, darf ein Aufenthaltsverbot nur zur Verhütung von Straftaten ausgesprochen werden, wie auch der Kriminalvorbehalt des Art. 11 Abs. 2 GG belegt.²²⁵ Bei den bekannten und täglich auffallenden Störern, speziell in der Trinkerszene, kommt es jedoch höchstens untereinander zu Straftaten wie Körperverletzung.²²⁶ Diese werden jedoch in den seltensten Fällen zur Anzeige gebracht und sind somit nutzlos. Es sind vielmehr die Ordnungswidrigkeiten, die den Bürgern das Sicherheitsgefühl nehmen und gegen diese vorgegangen werden muss. Das Aufenthaltsverbot würde sich hierbei als effektives Instrument zur nachhaltigen Bekämpfung solcher Ordnungsstörungen erweisen.²²⁷ Eine Verweisung von bis zu drei Monaten würde das

²²³ Vgl. Experteninterview mit Herrn Werner, Anlage 15 Punkt III.3.

²²⁴ Vgl. Experteninterview mit Herrn Nürnberger, Anlage 16 Punkt III.1; Experteninterview mit Herrn Werner, Anlage 15 Punkt III.1.

²²⁵ Vgl. Punkt 4.2.3.

²²⁶ Vgl. Experteninterview mit Herrn Werner, Anlage 15 Punkt III.6.

²²⁷ Vgl. Experteninterview mit Herrn Nürnberger, Anlage 16 Punkt III.6; Experteninterview mit Herrn Werner, Anlage 15 Punkt III.6.

5. Experteninterviews zur Nachhaltigkeit der Verweise des § 27 a PolG

Störpotential erheblich senken und die Wahrscheinlichkeit der Tatwiederholung in erheblichem Umfang minimieren. Da jedoch im § 27 a Abs. 2 PolG speziell verankert ist, dass ein Aufenthaltsverbot nur bei Straftaten zur Anwendung kommen darf, kann das eigentliche Problem im öffentlichen Raum, nämlich die Ordnungswidrigkeiten, nicht bekämpft werden. Die Tatsache, dass durchschnittlich nur zehn Aufenthaltsverbote im Jahr allein in Heilbronn ausgesprochen werden, belegt, dass der Bezug zu einer Straftat gerade in Hinblick auf das bekannte Klientel schwer herzustellen ist.²²⁸ Außerdem eröffnet die Verfügung eines Aufenthaltsverbotes immer ein Verwaltungsverfahren, sofern der Polizeipflichtige sich nicht an das Verbot hält. Dieses ist sehr aufwendig und eine Entscheidung dauert meist länger als die Dauer der eigentlich verfügten Maßnahme.²²⁹ Insofern ist ein Aufenthaltsverbot bezüglich der Verhinderung von Straftaten als nachhaltig anzusehen, allerdings kann mit Hilfe eines Aufenthaltsverbotes nicht gegen die eigentliche Problematik im öffentlichen Raum, nämlich die Ordnungsstörungen, vorgegangen werden.

Es ist eindeutig zu bejahen, dass die Aussprache von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten den Bürgern Sicherheit gibt. Auch wenn erst ein spätes Einschreiten bei einem Platzverweis möglich ist, so nimmt die Bevölkerung die Verweisung eines Störers positiv wahr.²³⁰ Die Schaulustigen, Hinweisgeber oder Anzeigeerstatte beobachten das Vorgehen der Polizei. Das Gespräch mit dem Störer und das anschließende Weggehen des Betroffenen, schafft Vertrauen in die Polizei und die staatlichen Institutionen. Es wird sichtbar etwas gegen Störungen im öffentlichen Raum unternommen und die Bürger können sich anschließend in diesem wieder wohlfühlen.²³¹ Ein Platzverweis oder Aufenthaltsverbot setzt aber auch ein Zeichen gegenüber dem Täter.²³²

²²⁸ Vgl. Experteninterview mit Herrn Nürnberger, Anlage 16 Punkt III.6.

²²⁹ Vgl. Experteninterview mit Herrn Werner, Anlage 15 Punkt III.6.

²³⁰ Vgl. Experteninterview mit Herrn Werner, Anlage 15 Punkt III.8.

²³¹ Vgl. Experteninterview mit Herrn Nürnberger, Anlage 16 Punkt III.8.

²³² Vgl. Experteninterview mit Herrn Nürnberger, Anlage 16 Punkt II.2.

5. Experteninterviews zur Nachhaltigkeit der Verweise des § 27 a PolG

§ 84 a PolG wurde gleichzeitig mit § 27 a PolG eingeführt und ermöglicht es, Verstöße gegen aufenthaltsbeschränkende Maßnahmen, wie die Verweisungsverfügungen des § 27 a PolG darstellen, als Ordnungswidrigkeit zu ahnden.²³³ Eine Bußgeldandrohung gem. § 84 a PolG könnte den Adressaten eines Platzverweises oder Aufenthaltsverbotes davon abhalten gegen die Verweisung zu verstoßen und seine Tat nicht nochmal zu wiederholen. Wird parallel zur Aussprache eines Platzverweises oder Aufenthaltsverbotes ein Bußgeld gem. § 84 a PolG bei Nichtnachkommen des Verweises angedroht, so führt dies jedoch regelmäßig ins Leere. Mitglieder der Trinker-, Obdachlosen- oder Drogenszene verfügen selten über die finanziellen Mittel und nehmen eine Bußgeldandrohung aufgrund dessen nicht wirklich ernst.²³⁴ § 84 a PolG unterstützt demnach nicht das Nachkommen der Verweisung.

Die gleichzeitige Androhung von Gewahrsam gem. § 28 PolG hingegen, bewirkt eine abschreckende Wirkung bei dem Polizeipflichtigen. Dieser Paragraph ermöglicht es, sofern der Störer sich nicht gem. § 27 a PolG verweisen lässt, diesen über die Dauer des zu erreichenden Zwecks einzusperren. Die Gewahrsamnahme als Folge der Nichtbeachtung des Platzverweises oder Aufenthaltsverbotes kommt in den wenigsten Fällen nur dann zur Anwendung, wenn der Betroffene sich aufgrund seines Alkohol- oder Drogenkonsums nichts mehr sagen lässt.²³⁵ Ansonsten genügt allein die Androhung, um den Polizeipflichtigen zum Wegbewegen zu bekommen. Gewahrsam nach § 28 PolG ist also durchaus hilfreich bei der Durchsetzung des Platzverweises oder Aufenthaltsverbotes.

Eindeutig festzustellen ist, dass allein die Häufigkeit der Maßnahmen des § 27 a PolG die Einführung des § 27 a PolG gerade bezüglich der rechtlichen Klarstellung zwingend notwendig machten.²³⁶ Allerdings wurde hierdurch die Arbeit des Polizeivollzugsdienstes und der Polizeibehörde er-

²³³ Vgl. Belz, Polizeigesetz, § 84 a, Rn. 1; Stephan, Polizeigesetz, § 84 a, Rn.1.

²³⁴ Vgl. Experteninterview mit Herrn Werner, Anlage 15 Punkt III.5, III.7.

²³⁵ Vgl. Experteninterview mit Herrn Nürnberger, Anlage 16 Punkt III.5, III.7.

²³⁶ Vgl. Experteninterview mit Herrn Nürnberger, Anlage 16 Punkt II.2; Experteninterview mit Herrn Werner, Anlage 15 Punkt II.2.

5. Experteninterviews zur Nachhaltigkeit der Verweise des § 27 a PolG

schwert. Die Tatbestandsvoraussetzungen der Absätze des § 27 a PolG regeln nun unmissverständlich wann und vor allem für wie lange ein Platzverweis oder ein Aufenthaltsverbot erteilt werden darf. Während ein Platzverweis lediglich bei Ordnungsstörungen Anwendung findet, ist es umso schwieriger einen Bezug zur Straftat bei einem Aufenthaltsverbot herstellen zu können. Bezugnehmend auf die Dauer eines Platzverweises, ist klar zu erkennen, dass ein Platzverweis in keiner Weise ein nachhaltiges Mittel darstellt, um Ordnungsstörungen im öffentlichen Raum zu bekämpfen. Ein Aufenthaltsverbot hingegen, ist mit der Dauer von drei Monaten zur Bekämpfung von Straftaten als nachhaltig anzusehen. Ein Aufenthaltsverbot auch bei Ordnungsstörungen erteilen zu können, insbesondere auch vorbeugend, würde zur nachhaltigen Bekämpfung dieser beitragen.

6 Fazit

Es steht außer Frage, dass die Einführung der Verweisungsverfügungen des § 27 a PolG im Jahr 2008, schon allein ihrer Häufigkeit wegen, in jedem Fall ein richtiger und wichtiger Schritt der Gesetzgebung in BW war. Allerdings bedeutete dies auch eine gewisse Beeinträchtigung bei der Durchsetzung und Wirksamkeit dieser Maßnahmen, da nun die Tatbestandsvoraussetzungen speziell in den verschiedenen Absätzen genannt sind und somit das Vorliegen dieser für die Rechtfertigung einer Maßnahme des § 27 a PolG erforderlich sind. Nachdem damals der Polizeivollzugsdienst und die Polizeibehörde bezüglich der Dauer von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten besonders bei Ordnungswidrigkeiten noch variieren konnten, ist es nun nicht mehr möglich ein Platzverweis aufgrund einer Ordnungsstörung länger als 24 Stunden auszusprechen. Ein Aufenthaltsverbot hingegen kann für Dauer von bis zu drei Monaten ausgesprochen werden, allerdings wird hier die Verhütung einer Straftat vorausgesetzt und dies ist nicht das eigentliche Problem im öffentlichen Raum, welches für Verunsicherung bei den Bürgern sorgt. Viel wichtiger wäre es gewesen, die Anwendung eines Aufenthaltsverbotes auch zur Verhinderung von Ordnungsstörungen als zulässig zu erachten, um somit der Störung schon frühzeitig entgegenwirken zu können und gleichzeitig aufgrund der Dauer von bis zu drei Monaten, einschneidende Wirkung zu erzeugen. Ein Platzverweis von max. 24 Stunden ist lediglich für den Moment wirksam, aber erweist sich als keinesfalls nachhaltig.

In jedem Fall sind die Verweisungsverfügungen ein wichtiges Instrument, um das Sicherheitsgefühl vieler Bürger auf öffentlichen Plätzen wieder herzustellen. Sie zeigen dem Bürger, dass sichtbar etwas gegen Störungen unternommen wird und schafft Vertrauen in die Polizei. Ob nun die Verweisungsverfügungen des § 27 a PolG gerade auch die Angst vor Terror und vor Problemen bezüglich der Flüchtlingskrise hemmt, ist jedoch fraglich. Es erscheint eher sinnvoll in Bezug auf die Terrorismusbekämpfung präventiv vorzugehen, indem die Sicherheitsbehörden verschiedener

6. Fazit

Länder zusammenarbeiten und so terroristische Strukturen frühzeitig erkannt werden können. Ein Aufenthaltsverbot bei auffälligen Personen würde sich als präventives Mittel zur Kriminalitätsbekämpfung erweisen, allerdings ist es schwierig einen Bezug zu der Örtlichkeit, für diese das Aufenthaltsverbot ausgesprochen wird, herzustellen. Betrachtet man die Angst vor Spannungen zwischen Deutschen und in Deutschland lebenden Ausländern, so ist festzustellen, dass die Anzahl der Platzverweise, welche gegenüber einem Flüchtling ausgesprochen werden, nicht übermäßig sind und Probleme mit Flüchtlingen eher durch gute Integrationsarbeit bekämpft werden können.²³⁷

²³⁷ Vgl. Experteninterview mit Herrn Nürnberger, Anlage 16 Punkt II.3, Experteninterview mit Herrn Werner, Anlage 15 Punkt III.3.

Anlagen

Anlagen

Alle Anlagen befinden sich auf der beigefügten CD.

Literaturverzeichnis

Literatur:

Barth, Tobias Dirk: Gewaltschutz im sozialen Nahbereich, Verfassungsrecht in Forschung und Praxis, Band 41, 2007 (zitiert als Barth, Gewaltschutz im sozialen Nahbereich)

Belz, Reiner/ Mußmann, Eike/ u.a.: Polizeigesetz für Baden- Württemberg, 8. neu bearbeitete Auflage, 2015

Braun, Stefan: Freizügigkeit und Platzverweis, 1. Auflage, 2000

Cirullies, Michael/ Cirullies, Birgit: Schutz bei Gewalt und Nachstellung, 2013

Cremer, Wolfram: Aufenthaltsverbote und offene Drogenszene, in: NVwZ 2001, S.1218 – 1223

Finger, Thorsten: Betretungs- und Aufenthaltsverbote im Recht der Gefahrenabwehr, in: Die Polizei 2005, S.82 – 88

Gusy, Christoph: Anmerkung zur Entscheidung des VGH BW, in: JZ 2005, S.355 – 357

Gusy, Christoph: Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Auflage, 2014

Huttner, Georg/ Strecker, Daniel: Handbuch für die Ortspolizeibehörden Baden- Württemberg, 4. Überarbeitete Auflage, 2014

Jarass, Hans/ Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 14. Auflage, 2016

Kappeler, Ann- Marie: Öffentliche Sicherheit durch Ordnung, Band 1, 2001

Krugmann, Michael: Gefahrbegriff und Grundrechte im Rahmen der polizeilichen „Wegweisung“, in: NVwZ 2006, S.152 – 157

Lehmann, Katrin: Professionelles Handeln gegen häusliche Gewalt, 2015

6. Literaturverzeichnis

Merten, Karlheinz: Platzverweise und Aufenthaltsverbote, in: Die Polizei 2002, S.18 – 25

Pieper, Hans- Gerd: Grundrechte, 10. Auflage, 2013

Pieroth, Bodo/ Schlink, Bernhard/ u.a.: Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 8. Auflage, 2014 (zitiert als Pieroth, Polizei- und Ordnungsrecht)

Ruder, Karl- Heinz: Polizeirecht Baden- Württemberg, 8. Auflage, 2015

Schenke, Wolf-Rüdiger: Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Auflage, 2016

Schoch, Friedrich: Behördliche Untersagung „unerwünschten Verhaltens“ im öffentlichen Raum, in: JURA 2012, S.858 – 866

Stephan, Ulrich/ Deger, Johannes: Polizeigesetz für Baden- Württemberg, 7. Auflage, 2014

Traulsen, Christian: Fortgeschrittenen Klausur – Öffentliches Recht: Platzverweis gegen den gewalttätigen Ehemann, in: JuS 2004, S.414 – 419

Trurnit, Christoph: Platzverweis, Aufenthaltsverbot und Wohnungsverweis gem. § 27 a PolG, in: VBIBW 2009, S.205 – 209

Würtenberger, Thomas/ Heckmann, Dirk: Polizeirecht in Baden- Württemberg, 6. neu bearbeitete und erweiterte Auflage, 2005

Zeitler, Stefan/ Trurnit, Christoph: Polizeirecht für Baden- Württemberg, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage, 2014

Internet:

Innenministerium BW: Pressemitteilung vom 24.03.2016, „Polizeiliche Kriminalstatistik 2015“; <http://im.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/polizeiliche-kriminalstatistik-2015/> [22.08.2016] (zitiert als: Pressemitteilung vom 24.03.2016)

Innenministerium BW: Pressemitteilung vom 28.01.2016, „Polizeiliche Kriminalstatistik“; <http://im.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/wohnungseinbrueche-2015-um-knapp-zehn-prozent-gesunken/> [22.08.2016] (zitiert als: Polizeiliche Kriminalstatistik)

Innenministerium BW: Pressemitteilung vom 06.02.2015, „Anonymes Hinweisaufnahmesystem der Polizei in BW erweitert“; <http://im.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/anonymes-hinweisaufnahmesystem-der-polizei-in-baden-wuerttemberg-erweitert/> [22.08.2016] (zitiert als: Pressemitteilung vom 06.02.2015)

Innenministerium BW: Pressemitteilung vom 01.02.2016, „Innenminister der SPD-regierten Länder verabschieden Stuttgarter Erklärung zur Bewältigung der Flüchtlingssituation, gegen Terrorismus, Hetze und Extremismus“; <http://im.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/innenminister-der-spd-regierten-laender-verabschieden-stuttgarter-erklaerung-zur-bewaeltigung-der-fl/> [22.08.2016] (zitiert als: Pressemitteilung vom 01.02.2016)

Innenministerium BW: Pressemitteilung vom 08.01.2016, „5-Punkte-Plan nach sexuellen Übergriffen in der Silvesternacht“; <http://im.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/5-punkte-plan-nach-sexuellen-uebergreifen-in-der-silvesternacht/> [22.08.2016] (zitiert als: Pressemitteilung vom 08.01.2016)

6. Literaturverzeichnis

Innenministerium BW: Pressemitteilung vom 22.01.2016, „Polizei ist für die Fasnet gerüstet“; <http://im.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/polizei-ist-fuer-die-fasnet-geruestet/> [22.08.2016] (zitiert als: Pressemitteilung vom 22.01.2016)

Spiegel- Online: „Überblick: Der Terror, die Opfer, die Reaktionen“; <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/paris-zahlreiche-tote-bei-terroranschlaegen-was-bisher-geschah-a-1062790.html> [22.08.2016] (zitiert als: Spiegel-Online, Überblick: Der Terror, die Opfer, die Reaktionen)

Spiegel- Online: „Anschläge in Brüssel: Der Terror trifft das Machtzentrum der EU“, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/bruessel-anschlag-terror-trifft-das-machtzentrum-der-eu-a-1083584.html> [22.08.2016] (zitiert als: Spiegel-Online, Anschläge in Brüssel)

Spiegel- Online: „Süddeutschland: Woche der Gewalt provoziert neue Flüchtlingsdebatte“, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/ansbach-reutlingen-wuerzburg-muenchen-fluechtlingsdebatte-nach-gewaltserie-a-1104638.html> [22.08.2016] (zitiert als: Spiegel-Online, Süddeutschland: Woche der Gewalt)

Spiegel- Online: „Silvester-Übergriffe und die Folgen: Eine Nacht in Köln“, <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/koeln-was-in-der-silvesternacht-am-bahnhof-geschah-a-1070625.html> [22.08.2016] (zitiert als: Spiegel-Online, Silvester-Übergriffe und die Folgen)

Erklärung des Verfassers

Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet.

Es ist mir bekannt, dass die Arbeit mit einer Plagiaterkennungssoftware auf nicht gekennzeichnete Übernahme fremden geistigen Eigentums überprüft werden kann.

Waldbrunn, im September 2016

Tanja Müller